

Les divisions successives notariales : une alternative au permis d'urbanisation ?

Auteur : Jamaigne, Mathilde

Promoteur(s) : Donnay, Luc

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit, à finalité spécialisée en droit public

Année académique : 2024-2025

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/23644>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Les divisions notariales successives : une alternative au permis d'urbanisation ?

MATHILDE JAMAIGNE

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit public et administratif

Année académique 2024-2025

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Luc DONNAY

Maître de conférences et Conseiller d'Etat

RESUME

Notre travail de fin d'études s'intéresse à une problématique juridiquement délicate : celle des divisions notariales successives opérées sans permis d'urbanisation. En apparence licites et ponctuelles, ces divisions foncières peuvent, dans certaines circonstances, révéler un projet urbanistique global dissimulé, soumis alors aux exigences de l'article D.IV.2 du Code de Développement Territorial. L'enjeu est de taille : la méconnaissance de cette disposition peut conduire à la requalification des actes posé, et à l'invocation de la théorie de la fraude à la loi. Cette problématique dépasse le cadre théorique : elle se manifeste fréquemment dans la pratique, notamment dans le chef des propriétés de bonne foi, comme nous l'envisagerons avec le cas fictif de Madame Lefèvre, que nous analyserons. Toutefois, invoquer systématiquement la théorie de la fraude à la loi nous semble juridiquement discutable, particulièrement au regard des marges de manœuvre laissées par le Code ainsi que du point de vue de la sécurité juridique. Afin d'en mesurer les implications, nous commencerons par analyser la notion de permis d'urbanisation, ses conditions d'application et sa distinction avec l'ancien régime du permis de lotir. Nous proposerons ensuite une analogie avec d'autres branches du droit – notamment le droit fiscal et le droit privé – qui offrent des outils juridiques utiles pour penser la fraude à la loi. Enfin, nous appliquerons ces enseignements au cas concret de Madame Lefèvre, dans une démarche à la fois critique et prospective.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à exprimer mes sincères remerciements à mon promoteur, Monsieur Donnay, qui a accueilli ma proposition de sujet avec une grande bienveillance et m'a guidée avec la rigueur académique et l'exigence constructive qui le caractérisent. Je remercie également Maître Aurélie Léonard, Notaire à Liège, pour son accompagnement fidèle et stimulant tout au long de mon parcours universitaire, et pour avoir su entretenir ma curiosité juridique par son regard affûté et ses encouragements constants. Enfin, je remercie chaleureusement mes proches pour leur patience ainsi que pour leur soutien, indéfectible et précieux à chaque étape de ce travail.

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
PARTIE I. LE CADRE LEGAL APPLICABLE AUX DIVISIONS NOTARIALES ET AU PERMIS D'URBANISATION	6
Chapitre 1. Exposé de la problématique à travers un cas pratique	6
Chapitre 2. Notions préalables.....	6
Section 1. Le permis d'urbanisation.....	7
1. Genèse et finalités du permis d'urbanisation	7
2. Définition légale et critères constitutifs.....	9
3. Sa mise en œuvre.....	10
A. Peut-on parler d'une conception urbanistique portant sur un projet d'ensemble ?	10
B. Il y a-t-il une division d'un ensemble immobilier ?	11
C. Cette division constitue-t-elle au moins trois lots non bâtis destinés à l'habitation ?	12
D. Ce projet d'ensemble porte-t-il sur la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, mais à titre principal, à l'habitation ?	13
4. Les cas d'exemption	14
5. La valeur juridique du permis d'urbanisation	14
Section 2. Les divisions notariales : cadre légal, procédure et rôle de l'officier public.....	15
1. Le rôle du notaire en matière de divisions foncières.....	15
2. Le régime juridique des divisions notariales.....	16
Chapitre 3. Du cadre légal aux premières incertitudes	19
PARTIE II. LA THEORIE DE LA FRAUDE A LA LOI	19
Chapitre 1. La conception urbanistique : entre fondement juridique et incertitude interprétative	20
Section 1. Les fondements de la conception urbanistique dans le CoDT.....	20
Section 2. De la division foncière à la conception urbanistique : une mutation normative aux contours incertains	21
1. Comment peut-on apprécier l'intention réelle des propriétaires ?	22
2. Le critère de la destination des lots est à apprécier de manière subjective.....	22
Section 3. Enseignements jurisprudentiels : limites de leur transposition au permis d'urbanisation.....	23

Chapitre 2. Le rejet de la théorie de la fraude à la loi	25
Section 1. La fraude en droit fiscal : une source d'inspiration	25
Section 2. Le principe de <i>fraus omnia corrumpit</i> en droit privé : entre intention de nuire et garantie des libertés.....	27
Section 3. La place du principe <i>fraus omnia corrumpit</i> dans le contentieux administratif	28
 Chapitre 3. Les divisions notariales successives sont -elles révélatrices d'une intention frauduleuse ?	 29
Section 1. Combler les lacunes du CoDT : quel rôle pour le législateur ?.....	32
1. La situation actuelle	32
2. Une situation équilibrée.....	33
 PARTIE III. RESOLUTION DU CAS D'ESPECE	 34
Conclusion	35
BIBLIOGRAPHIE	37
Annexe	45

« Il ne faut point faire dire à la loi ce qu'elle n'a point dit ; il faut s'en tenir à son esprit ».

(PORTALIS, *Discours préliminaire du premier projet de Code civil*, 1801).

Introduction

En Belgique, l'aménagement du territoire repose sur un équilibre délicat entre les droits individuels des propriétaires fonciers et les impératifs collectifs du développement territorial. Parmi les outils encadrant ce développement figure le permis d'urbanisation – anciennement permis de lotir –, qui constitue un instrument central de contrôle lorsque le propriétaire souhaite diviser un terrain en plusieurs lots situés en zone constructible.

En pratique, une zone d'ombre persiste : celle des divisions successives réalisées par acte notarié. Souvent motivées par des raisons personnelles ou familiales, ces opérations peuvent parfois dissimuler un projet immobilier plus vaste, soulevant des soupçons de fraude.

Pour mieux appréhender cette problématique, nous envisagerons le cas de Madame Lefèvre, propriétaire d'un terrain qu'elle divise en plusieurs parcelles sans pour autant avoir recours à un permis d'urbanisation. Chaque division semble indépendante et isolée. Pourtant, à la lumière des textes, de la jurisprudence et de la doctrine récente, ces divisions pourraient être qualifiées de fractionnement abusif révélant un projet global d'urbanisation¹.

Ce travail s'inscrit dans un contexte mêlant enjeux juridiques, pratiques notariales et politiques d'aménagement. Il vise à répondre à une question centrale : dans quelles conditions des divisions successives peuvent-elles être requalifiées en projet nécessitant un permis, et à partir de quand peut-on parler de fraude ? Afin de répondre ces questions, nous analyserons d'abord le cadre légal applicable aux divisions notariales et au permis d'urbanisation (Partie I) avant d'étudier la jurisprudence et la doctrine permettant de repérer les indices révélateurs d'un projet dissimulé (Partie II). Enfin, nous appliquerons ces différents enseignements au cas d'espèce (Partie III).

¹ Également nommé « méthode des petits pas » ou « saucissonnage ».

PARTIE I. LE CADRE LEGAL APPLICABLE AUX DIVISIONS NOTARIALES ET AU PERMIS D'URBANISATION

Chapitre 1. Exposé de la problématique à travers un cas pratique

Madame Lefèvre hérite d'un vaste terrain en zone d'habitat au plan de secteur, dans la commune de C., en Wallonie. Elle décide d'y faire construire sa maison sur une partie du terrain, qu'elle fait identifier comme LOT A, tandis que la partie restante demeure en friche.

Trois ans plus tard, Madame Lefèvre, qui s'entend parfaitement avec ses voisins, choisit de diviser le terrain afin de leur vendre le fond de celui-ci. Le terrain est alors divisé en deux lots : LOT A et LOT B. Madame Lefèvre permet ainsi à ses voisins d'avoir un bout de terrain plus large tout en gardant un espace magnifique pour son jardin.

Cinq années sont passées et Madame Lefèvre est malheureusement dans une situation financière délicate et envisage de vendre à nouveau une partie de son terrain. Après de longues discussions avec ses enfants, ceux-ci souhaitent que cet important terrain reste dans le patrimoine familial. Elle revend donc ses deux parcelles à ses enfants et retourne une deuxième fois chez le notaire afin de diviser le terrain en deux lots supplémentaires. Ceux-ci sont désormais identifiés comme LOT C et LOT D. Au moment de cette division, ses voisins, qui ont désormais la parcelle en fond de terrain depuis plusieurs années, n'ont toujours rien construit².

Toutes ces divisions successives ont été effectuées par actes notariés sans qu'un permis d'urbanisation ne soit sollicité.

À première vue, chaque division semble répondre à une volonté personnelle, non spéculative, sans réelle conception urbanistique, et étalée dans le temps. Toutefois, la répétition de ces actes interroge : ne constituent-ils pas, pris ensemble, les éléments d'un projet global nécessitant un permis d'urbanisation au sens du Code du Développement Territorial (ci-après « CoDT ») ? Bien que formellement légales, ces pratiques ne pourraient-elles pas être qualifiées de fraude dès lors qu'elles visent à éluder l'obligation de permis ?

Ce cas soulève des questions fondamentales sur les limites juridiques de l'autonomie foncière et les outils dont dispose l'autorité publique pour détecter et sanctionner d'éventuelles fraudes urbanistiques.

Chapitre 2. Notions préalables

Selon l'article D.I.1 du CoDT, le territoire wallon est envisagé comme un patrimoine commun partagé entre tous les citoyens. Cela ne signifie cependant pas que les propriétaires sont dépossédés, au nom de l'intérêt général, des droits réels qu'ils exercent sur leurs terrains³.

² Voir le plan figurant en annexe du présent travail.

³ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme, - Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p.48.

L'objectif du législateur n'est pas d'instaurer une propriété collective du sol, mais plutôt de souligner la nécessité de gérer le territoire dans une perspective de préservation à long terme⁴. En effet, la notion de patrimoine implique une obligation morale et juridique de conservation, dans le but de garantir aux générations futures un territoire préservé dans son intégrité.

Cette vision s'aligne sur le principe constitutionnel de développement durable, inscrit à l'article 7bis de la Constitution belge, qui impose de prendre en compte la solidarité entre les générations actuelles et futures dans toute politique d'aménagement⁵.

Section 1. Le permis d'urbanisation

1. Genèse et finalités du permis d'urbanisation

L'évolution du permis d'urbanisation en Wallonie est riche et ponctuée de réformes progressives, parfois complexes.

Le permis d'urbanisation a officiellement été introduit avec le décret RESAter du 30 avril 2009, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2010⁶. Ce dernier avait pour but de remplacer le régime du permis de lotir⁷.

Avec ce remplacement, le législateur a clairement exprimé sa volonté de repenser le régime du lotissement dans une perspective urbanistique plus large et plus cohérente. Cette réforme repose sur deux constats essentiels. D'une part, le permis de lotir ne parvenait plus à suivre l'évolution des modes de vie et des besoins contemporains, ce qui aboutissait à figer durablement la structure des parcelles, sans laisser de marge d'adaptation aux projets futurs⁸. D'autre part, le cadre juridique existant ne suffisait pas à garantir une urbanisation harmonieuse et qualitative. Le système favorisait au contraire la reproduction de lotissements rigides et uniformes, centrés exclusivement sur la division foncière d'un ensemble, sans réelle vision d'aménagement du territoire dans son ensemble⁹.

Avec l'adoption du CoDT, le législateur visait une approche plus intégrée et flexible de l'aménagement du territoire¹⁰. Ce nouveau cadre juridique introduit des concepts tels que le projet d'urbanisation, permettant une meilleure adaptation aux besoins contemporains et une planification plus cohérente. Le permis d'urbanisation est alors utilisé comme un véritable outil de conception urbanistique global et a pour but d'insérer la notion de division du sol dans

⁴ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *ibidem*, p.45.

⁵ La notion de patrimoine commun exprime « l'idée que la conservation des biens qui composent le territoire est d'intérêt général et que celui-ci doit être transmis aux générations futures avec les qualités qui sont les siennes » (Avis de la section législation du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl.w.sess.ord. 1996-1997, n°233/1, p.70).

⁶ Dit « Réforme des Schémas et des Plans d'Aménagement du Territoire ».

⁷ Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 2 juin 2009, p.39554.

⁸ Proposition de décret visant à réformer la demande d'un permis de lotir, développements, *Doc.*, Parl., w., sess. ord. 2008-2009, n°1, p.2.

⁹ Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *M.B.*, 19 juillet 2010, pp. 46936 – 46944.

¹⁰ Co.D.T du 1^{er} juin 2017.

une conception urbanistique d'ensemble. On passe ainsi d'une conception figée, avec le permis de lotir, à une conception urbanistique d'ensemble¹¹.

Toutefois, dès sa mise en œuvre, plusieurs faiblesses du décret RESAter ont été identifiées, tant sur le plan de la clarté normative que de son application pratique. La jurisprudence du Conseil d'Etat, peu fournie en la matière à l'époque, n'a pas permis d'éclairer suffisamment les imperfections du texte¹². Cette situation a conduit le gouvernement à adopter une circulaire interprétative relative au permis d'urbanisation¹³. Bien que nécessaire, cette circulaire a été jugée insuffisante par une partie de la doctrine, dans la mesure où elle ne corrigeait pas pleinement les lacunes rencontrées¹⁴.

Le Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) la définit comme une « lettre contenant une instruction ou une recommandation, adressée à des fonctionnaires pour les aider à appliquer correctement une législation ou une réglementation »¹⁵. Elle a pour vocation d'être interprétative : elle commente une disposition légale pour en faciliter l'application ou en proposer une lecture à la lumière d'une jurisprudence récente. De nature explicative, elle ne peut créer de nouvelles normes juridiques et n'est donc, en principe, pas susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. Dans le cas contraire, elle peut être requalifiée en acte administratif réglementaire et faire l'objet d'un recours en annulation¹⁶.

Or, en raison des lacunes du décret RESAter et de celles qui n'ont pas été comblées dans le CoDT actuel, cette circulaire tend à produire des effets normatifs et à orienter la pratique administrative au-delà de ce que le texte légal autorise expressément¹⁷. La jurisprudence du Conseil d'Etat est claire : une circulaire ne peut contenir de règle de droit, sous peine de violer les principes de bonne administration, tels que la minutie et l'exigence d'appréciation individualisée des situations¹⁸. L'administration peut donc s'en écarter si elle l'estime nécessaire. Il semble que cette circulaire, bien qu'essentielle à notre compréhension, tende à être également irrégulière.

Ainsi, même si le permis d'urbanisation a été institué dans l'optique de devenir un véritable outil de conception urbanistique d'ensemble, quelques zones d'ombres subsistent¹⁹.

¹¹ M. DELNOY et M. GOFFIN, « Le permis d'urbanisation dans le CWATUPE et dans l'avant-projet de CoDT », *Revue pratique de l'immobilier*, 2013, p.54.

¹² D. LAGASSE « Le permis d'urbanisation – Quel premier bilan un an après son entrée en vigueur ? », *Rev.not.belge*, 2012, p. 168.

¹³ Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *M.B.*, 19 juillet 2010, pp. 46936 – 46944.

¹⁴ Cette circulaire n'a qu'une valeur indicative et n'a pas vocation à corriger le texte décretaal.

¹⁵ Le centre de recherche d'information socio-politique tient une base de données de « vocabulaire politique ». Sur la circulaire, voyez en ligne : <http://www.vocabulairepolitique.be/circulaire/>.

¹⁶ P. GOFFIAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.105.

¹⁷ C.E. (16^{ème} chambre), 11 mars 1998, n°72.369, Ville de Huy.

¹⁸ P. GOFFIAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, *op.cit.*, p.106.

¹⁹ M. DE BAERE et al., *Droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Région wallonne*, 1^{ère} éd., B.Havet, A.Vanhuffel et R. Vincent (dir.), Limal, Anthémis, 2022, p.291.

2. Définition légale et critères constitutifs

L'article D.IV.2, §1^{er}, alinéa 2 du CoDT définit l'urbanisation comme étant la mise en œuvre d'une « conception urbanistique portant sur un projet d'ensemble relatif à un bien à diviser en au moins trois lots non bâtis destinés à l'habitation ». Cette définition repose ainsi sur deux critères cumulatifs essentiels, qui conditionnent l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisation : d'une part un critère subjectif, tenant à l'intention d'effectuer une conception urbanistique d'un projet et d'autre part, un critère quantitatif, lié au nombre de lots créés.

La notion de « projet d'ensemble » renvoie à une opération d'urbanisation cohérente portant sur un ensemble immobilier homogène, tant du point de vue factuel que juridique. Ce projet doit viser, selon les termes du CoDT « la construction de bâtiments à usage, total ou partiel, d'habitation, ou encore l'installation – fixe ou mobile – de structures pouvant accueillir une fonction résidentielle. Il peut également inclure, en complément, la création ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques, ou de bâtiments destinés à des fonctions accessoires à l'habitat »²⁰.

Pour qu'un projet d'ensemble soit reconnu comme tel, il faut qu'il ne présente aucune discontinuité physique entre les différentes composantes (absence d'obstacles comme un chemin ou une voirie) ainsi qu'une unité juridique (propriétaire unique de l'ensemble concerné)²¹. La jurisprudence du Conseil d'État confirme cette exigence : elle refuse de reconnaître l'existence d'un seul et même « bien » lorsque les parcelles sont séparées par une rue (discontinuité matérielle) ou qu'elles appartiennent à des propriétaires différents (discontinuité juridique)²². Autrement dit, l'unité de propriété est une condition indispensable à la reconnaissance d'un projet d'ensemble au sens du CoDT. Ce n'est que si ces deux critères – continuité physique et unicité juridique – sont réunis que l'on peut considérer la conception urbanistique projetée porte effectivement sur un ensemble homogène permettant l'urbanisation.

Selon la doctrine, cette homogénéité doit être appréciée au moment où naît l'intention de diviser le bien, ce qui permet d'évaluer si les critères quantitatif (au moins trois lots non bâtis) et subjectif (intention de construire à des fins d'habitation) sont réunis et, partant, si un permis d'urbanisation est requis. Nous approfondirons cette analyse dans la seconde partie du travail²³.

²⁰ Co.D.T, article D.IV.2, §1^{er}, alinéa 2.

²¹ F. ONCLIN et C. VERCHEVAL, « Le droit administratif notarial : Section 5 : Le point sur le permis d'urbanisation », *Chroniques notariales*, 2013, vol. 57, p. 198.

²² C.E. (13^{ème} chambre), 10 décembre 2009, n°198.821, Vierset.

²³ Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *M.B.*, 19 juillet 2010, pp. 46936 – 46944.

3. Sa mise en œuvre

L'article D.IV.2, §1er, alinéa 2 du CoDT est dense et contient en effet une série de conditions essentielles sans lesquelles le régime du permis d'urbanisation ne trouve pas à s'appliquer²⁴. Pour en faciliter l'analyse, nous proposons de structurer son examen autour de quatre grandes questions : Premièrement, peut-on parler d'une conception urbanistique portant sur un projet d'ensemble ? Deuxièmement, y a-t-il une division d'un ensemble immobilier ? Troisièmement, cette division constitue-t-elle au moins trois lots non bâtis destinés à l'habitation ? Quatrièmement, ce projet d'ensemble porte-t-il principalement sur la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, mais à titre principal, à l'habitation (ou destinations complémentaires à l'habitat) ? Examinons à présent ces questions séparément.

A. Peut-on parler d'une conception urbanistique portant sur un projet d'ensemble ?

La première condition justifiant l'obligation d'introduire une demande de permis d'urbanisation consiste à vérifier l'existence d'une conception urbanistique portant sur un projet d'ensemble relatif à un bien. Cette notion renvoie, en droit de l'urbanisme, à une intention claire, structurée et réfléchie d'organiser l'espace dans une perspective cohérente d'aménagement du territoire, qui se concrétise par une division effective du terrain²⁵. Autrement dit, c'est la combinaison de cette intention d'aménager et de l'acte de division qui fonde l'exigence d'un permis.

A titre d'exemple, si une personne, morale ou physique, a une intention de réaliser une conception urbanistique sur son terrain et souhaite y construire trois maisons sans pour autant diviser son terrain, alors aucun permis d'urbanisation n'est nécessaire puisque ce projet ne se concrétise pas par un acte de division de son terrain.

Cette conception urbanistique précède et fonde l'acte matériel de division. Elle constitue la manifestation préalable d'un projet global, souvent à finalité résidentielle. L'acte de division, pris isolément, ne suffit donc pas à justifier l'exigence d'un permis : ce qui importe, c'est l'intention sous-jacente, la volonté d'urbaniser²⁶. Cette approche a d'ailleurs été au cœur des critiques formulées par la section législation du Conseil d'Etat lors de l'examen de l'avant-projet du décret RESAter, soulignant ainsi le manque de clarté et la formulation approximative de certaines notions clés, notamment celle de « conception urbanistique », ce qui a pour effet de rendre son champ d'application incertain²⁷.

Ce qui rend la conception urbanistique juridiquement significative, c'est qu'elle structure l'aménagement à venir. Elle se concrétise par la division d'un terrain en plusieurs lots ou encore par la mise en œuvre d'infrastructures. Toutefois, ce n'est ni l'intention seule, ni l'acte matériel isolé, mais bien la combinaison des deux dans un projet cohérent qui déclenche l'exigence d'un permis d'urbanisation. Autrement dit, lorsque l'acte de division ne procède

²⁴ P.-Y. ERNEUX (avec la collaboration de Ch.AUGHET), *Le permis d'urbanisation en région wallonne et le droit des sols pollués en région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisés le 14 septembre 2010 par le Conseil Francophone de la FRNB, Bruxelles, Bruylant, 2012, p.99.

²⁵ M. DE BAERE *et al.*, *op.cit.*, p.293.

²⁶ M. DELNOY et M. GOFFIN, *op.cit.*, p.55.

²⁷ *Doc.*, Parl., w., sess. ord., 2008-2009, n°972/1.

pas d'une conception urbanistique, il n'est pas soumis à permis d'urbanisation²⁸. La simple intention ou idée de réaliser un projet urbanistique ne peut pas être constitutive de l'obligation de demander un permis d'urbanisation mais il semble qu'elle fait néanmoins partie intégrante de sa définition²⁹.

Evidemment, l'intention d'urbaniser n'est pas souvent exprimée de manière explicite et c'est pourtant, tant la jurisprudence que la doctrine s'accordent à considérer que l'intention subjective doit être déduite à partir d'indices objectifs : la localisation en zone constructible, la configuration du terrain, l'existence de voiries ou d'équipements, ou encore la présence de publicités annonçant un projet³⁰. Cette analyse devrait permettre de reconnaître l'existence d'une conception urbanistique d'ensemble, même lorsque le projet est fragmenté ou progressif³¹. Ainsi, est créée une règle générale permettant de comprendre une idée urbanistique sous-jacente (que fait-on lorsque l'intention n'est pas encore née ?) introduisant la notion de fraude et ce, peu importe que la situation personnelle d'un particulier se modifie au fil du temps si tant est que son terrain réponde à ces différents éléments dits « objectifs ». Peu importe, dès lors, que le particulier n'ait encore rien projeté concrètement ou que sa situation évolue progressivement avec le temps : la simple existence de ces éléments objectifs pourrait suffire à faire planer le soupçon de fraude. À suivre ce raisonnement, on en viendrait presque à considérer que toute absence d'intention explicite est suspecte en soi, et que le propriétaire, en ne voulant rien dire, aurait déjà trop dit.

Cette conception urbanistique renvoie à une volonté de planifier l'utilisation du sol selon une logique cohérente et dépasse donc largement la simple opération juridique ou technique de division³². Ce n'est pas l'absence de projet de construction immédiat qui exonère de l'obligation de permis, mais bien l'absence de cette conception globale. Dès lors qu'il apparaît que la division s'inscrit dans une démarche, même implicite, d'urbanisation, le permis devient nécessaire³³. Ainsi, lorsqu'un particulier acquiert un terrain sans intention apparente de bâtir à court terme, mais que certains éléments traduisent une volonté d'urbaniser, l'exigence de permis peut s'imposer. Cela soulève une série d'interrogations : à quel moment l'intention naît-elle ? Quand peut-on considérer qu'elle est suffisamment établie ? Ces incertitudes justifient les critiques du Conseil d'État à l'égard de ce critère « objectif », dont les contours restent flous.

Ainsi, cette première condition illustre un changement de perspective : l'attention ne porte plus sur l'acte de division en lui-même, mais sur la cohérence du projet dans son ensemble.

B. Il y a-t-il une division d'un ensemble immobilier ?

L'article D.IV.2, §1^{er}, alinéa 3 du CoDT précise que « la division est celle qui est réalisée par tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel (...) ». Il faut donc l'aliénation d'un

²⁸ M. DELNOY et M. GOFFIN, *op.cit.*, p. 59.

²⁹ P.-Y. ERNEUX et B. PÂQUES, *Le permis d'urbanisation*, Kluwer, 2011, n°2, p.68.

³⁰ C.E. (13^{ème} chambre), 5 octobre 2006, n°163.246, Beeckmans et Cosemans.

³¹ M. DELNOY et M. GOFFIN, *op.cit.*, p.60.

³² P.-Y. ERNEUX et B. PÂQUES, *op.cit.*, p.67.

³³ M. DELNOY et M. GOFFIN, *op.cit.*, p.61.

lot, un acte juridique. Par conséquent, un simple *negotium* suffit pour qu'il y ait besoin d'un permis d'urbanisation³⁴.

Le champ d'application du permis d'urbanisation est assez large mais comprend pourtant certaines exceptions. Ne sont pas considérés comme des actes de division soumis à permis d'urbanisation : les ventes forcées, la constitution de servitude ou encore les actes conférant un droit personnel de jouissance pour au moins neuf ans³⁵.

Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de la « division cadastrale », soit l'opération administrative par laquelle une parcelle inscrite au cadastre est subdivisée en plusieurs entités distinctes, chacune recevant un nouveau numéro cadastral. Cette division cadastrale n'a pas de portée urbanistique et ne vaut pas autorisation de construire, ni reconnaissance d'un projet d'urbanisation³⁶. Elle est purement technique et fiscale, servant principalement à la gestion des impôts fonciers et à l'identification des propriétés. Par conséquent, la division cadastrale ne dispense pas l'obtention d'un permis d'urbanisation³⁷.

C. Cette division constitue-t-elle au moins trois lots non bâtis destinés à l'habitation ?

Le CoDT prévoit désormais qu'un permis d'urbanisation ne devient obligatoire qu'à partir du moment où il y a la création de trois lots non bâtis. En effet, sous l'ancien régime du permis de lotir, toute division d'un bien en deux lots non bâtis destinés à l'habitation suffisait à rendre ce permis obligatoire³⁸. Avec l'entrée en vigueur du CoDT, cette exigence a été assouplie et traduit une volonté du législateur de réserver l'obligation de permis aux projets présentant un véritable impact sur l'aménagement du territoire, en évitant d'imposer une procédure lourde à des divisions modestes ou à des « petits projets »³⁹.

La réduction du champ d'application du permis d'urbanisation traduit la volonté du législateur de ne plus imposer cette formalité lorsque la division d'un bien-fonds ne concerne pas exclusivement des lots destinés à l'habitation⁴⁰. Désormais, l'exigence du permis ne se justifie que si l'opération vise la création d'au moins trois lots non bâtis ayant pour vocation résidentielle.

C'est la circulaire du 3 juin 2010 qui précisera ce qui l'y a lieu d'entendre lorsque l'on parle de lots « bâtis ». Ainsi, « s'agissant de bâtiments en cours de construction, il faut qu'au moins le gros œuvre, fermé ou non, soit érigé conformément au permis délivré », le gros œuvre étant « l'ensemble formé par les murs extérieurs et le toit, sans que le bâtiment soit utilisable pour

³⁴ F. ONCLIN et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.201.

³⁵ P.-Y. ERNEUX et B. PÂQUES, *op.cit.*, p.18.

³⁶ C.E. (13^{ème} chambre), 29 juin 2004, n°133.324, Freches et crsts.

³⁷ M.PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme – Depuis la réforme du CoDT*, syllabus, Université de Liège, 2023-2024, p.371.

³⁸ CWATUPE, article 88, §1^{er}, alinéa 3.

³⁹ M. DE BAERE *et al.*, *op.cit.*, p.295.

⁴⁰ P.-Y. ERNEUX (avec la collaboration de Ch.AUGHET), *op.cit.*, p.99.

l'habitation »⁴¹. Le caractère « bâti » s'apprécie donc *in concreto*, afin d'apprécier la situation au moment de l'acte de division⁴².

D. Ce projet d'ensemble porte-t-il sur la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, mais à titre principal, à l'habitation ?

Comme dit précédemment, le projet d'ensemble vise avant tout la construction de bâtiments destinés à l'habitation. Cette condition fait, une fois de plus, l'objet d'éclaircissements au sein de la circulaire. Cette notion d'habitation est envisagée dans son acception la plus large (construction à vocation unifamiliale, résidence secondaire, immeuble à appartements, etc.) mais ces bâtiments doivent être destinés en tout ou en partie à l'habitation pour être soumis à l'exigence du permis d'urbanisation⁴³. Dans cette définition sont également comprises les fonctions complémentaires à l'habitat c'est-à-dire les activités qui sont autorisées en zone d'habitat au plan de secteur tels que des bureaux, commerces, crèches, salles de quartier, espaces publics de rencontre, etc⁴⁴. Cette notion de « principal » renvoie à un critère quantitatif puisque dès lors que plus de la moitié des bâtiments créés sont destinés en tout ou en partie à l'habitation, le recours à un permis d'urbanisation sera alors obligatoire⁴⁵.

Il ne faut pas oublier que l'autorité compétente exerce aussi sa faculté d'appréciation du projet, sur laquelle nous reviendrons dans la section 2 du présent travail.

En définitive, l'obligation d'introduire une demande de permis d'urbanisation ne se justifie qu'en présence de l'ensemble des conditions cumulatives prévues par l'article D.IV.2, §1^{er} du CoDT et précisées par la circulaire : il faut une conception urbanistique globale traduisant une intention d'aménagement cohérent portant sur des constructions de bâtiments principalement destinés à l'habitation et se concluant par une division effective du bien créant au moins trois lots non bâtis.

La question centrale consiste en effet à déterminer si le projet de division initial poursuivait, ou non, une intention de créer des habitations, consistait en un véritable projet. À défaut, l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisation ne trouve pas à s'appliquer.

Se pose alors une série d'interrogations essentielles : comment établir l'intention du propriétaire ? Quels éléments permettent de l'identifier, d'en déterminer le moment d'apparition et d'évaluer s'il s'agit d'une simple opération licite ou d'un contournement délibéré de la règle ?

Autant de questions auxquelles la seconde partie de ce travail entend apporter des éléments de réponse, à travers une analyse juridique approfondie des textes, de la doctrine et de la jurisprudence.

⁴¹ Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *M.B.*, 19 juillet 2010, pp. 46936 – 46944.

⁴² P.-Y. ERNEUX et B. PÂQUES, *op.cit.*, p.20.

⁴³ P.-Y. ERNEUX et B. PÂQUES, *ibidem*, p.14.

⁴⁴ Tels qu'ils sont énumérés au sein de la circulaire.

⁴⁵ Co.D.T, article D.IV.3, al. 1^{er}, 5°, b.

4. Les cas d'exemption

Il convient de souligner qu'en certaines hypothèses, bien que la situation paraisse relever du champ d'application du permis d'urbanisation, le législateur a prévu des exceptions permettant d'y déroger.

Ces cas dérogatoires traduisent une volonté de ne pas alourdir inutilement certaines opérations foncières, souvent pour des motifs liés à la nature des actes, à leur finalité ou encore au contexte urbanistique particulier⁴⁶.

Ces exceptions, toutes prévues au sein de l'article D.IV.3 du CoDT, sont particulièrement recherchées par les particuliers qui tentent fréquemment de s'y insérer afin d'éviter la procédure du permis d'urbanisation. Cette dynamique a d'ailleurs contribué à un élargissement progressif de la liste des cas d'exemption, témoignant d'un équilibre mouvant entre contrôle urbanistique et allègement administratif⁴⁷. Ainsi, ces cas d'exemptions sont, notamment, les actes de donation, les actes involontaires, les actes qui concernent la règle dite du comblement, la cession d'un terrain dans le cadre d'un permis d'urbanisme groupé, le cas des divisions réalisées dans le cadre d'un schéma d'orientation local et enfin, certaines divisions situées dans des périmètres spéciaux, tels que les sites à réaménager⁴⁸.

Ces différentes exceptions traduisent une volonté du législateur de moduler l'exigence du permis d'urbanisation en fonction du type d'opération et de son impact potentiel sur l'aménagement du territoire. Toutefois, leur interprétation et leur mise en œuvre peuvent s'avérer complexes et nécessitent une analyse au cas par cas. Pour cette raison, nous invitons le lecteur à se référer à la doctrine spécialisée pour une approche plus détaillée de ces mécanismes dérogatoires.

5. La valeur juridique du permis d'urbanisation

Le permis d'urbanisation constitue un acte hybride, à la fois individuel et réglementaire, ce qui lui confère une place particulière dans le droit wallon de l'urbanisme.

En tant qu'acte individuel, il a pour premier effet de lever l'interdiction légale de procéder à l'urbanisation d'un bien sans autorisation préalable, dans les cas visés à l'article D.IV.2 du CoDT. Il confère à son titulaire, à titre personnel, le droit de mettre en œuvre une conception urbanistique d'ensemble, portant sur un bien homogène, en vue de le diviser en au moins trois lots non bâtis destinés à l'habitation⁴⁹. Il s'agit donc d'une autorisation accordée à une personne déterminée, créant des droits qu'elle est libre de mettre en œuvre ou non, selon ses intentions ou opportunités. La délivrance du permis ne constitue pas une obligation d'exécution, mais ouvre une faculté d'action pour son bénéficiaire. À ce titre, le permis doit

⁴⁶ P.-Y. ERNEUX et Ch. AUGHET, « Le permis d'urbanisation, Premier commentaire. Une réforme qualitative », *Le droit de l'urbanisme et de l'environnement pour la pratique notariale*, Bruxelles, Larcier, 2010, p.18.

⁴⁷ P.-Y. ERNEUX et B. PÂQUES, *op.cit.*, p.25.

⁴⁸ Nous invitons le lecteur à lire l'article D.IV.3 du CoDT pour appréhender l'entière des exceptions.

⁴⁹ M.PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme – Depuis la réforme du CoDT*, *op.cit.*, p.403.

également respecter les exigences formelles de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs⁵⁰.

Mais le permis d'urbanisation revêt également une portée générale et abstraite en ce qu'il édicte des prescriptions urbanistiques qui, bien que délivrées à une personne en particulier, ont vocation à encadrer l'ensemble des actes qui seront ultérieurement entrepris dans les limites du périmètre du permis⁵¹. Bien que délivré à une personne déterminée, il fixe des règles et conditions à respecter afin de garantir une sécurité juridique aux futurs acquéreurs, encadrant les permis d'urbanisme à venir. Sous cet angle, le permis d'urbanisation présente une dimension réglementaire, dans la mesure où il édicte des règles impersonnelles, applicables à toutes les constructions futures dans le périmètre concerné⁵².

La valeur juridique du contenu du permis d'urbanisation a, elle aussi, évolué au fil du temps. Avant l'entrée en vigueur du CoDT, et notamment sous l'empire du décret RESAter, les prescriptions contenues dans le permis d'urbanisation conservaient une valeur réglementaire temporaire, qui devenait indicative à mesure que les lots du lotissement étaient mis en œuvre⁵³. Le CoDT, quant à lui, a tranché cette question en conférant immédiatement une valeur indicative aux prescriptions urbanistiques du permis d'urbanisation dès sa délivrance. Cette évolution s'applique également aux anciens permis de lotir, qui ont été automatiquement requalifiés en permis d'urbanisation, y compris en ce qui concerne leur valeur juridique⁵⁴.

Enfin, lorsqu'un projet s'écarte des prescriptions contenues dans le permis d'urbanisation, la délivrance du permis ne pourra intervenir que moyennant une motivation spécifique⁵⁵. Cette motivation devra identifier précisément l'écart constaté et démontrer qu'il ne compromet pas les objectifs initiaux du permis d'urbanisation⁵⁶.

Section 2. Les divisions notariales : cadre légal, procédure et rôle de l'officier public

1. Le rôle du notaire en matière de divisions foncières

Le devoir d'information et de conseil constitue une pierre angulaire de la mission notariale. En matière immobilière, il revêt une importance particulière en raison des nombreuses règles administratives imposant au notaire d'interroger les autorités compétentes sur la situation

⁵⁰ M.PÂQUES et C. VERCHEVAL, *ibidem*, p.403.

⁵¹ P.-Y. ERNEUX et B. PÂQUES, *op.cit.*, p.45.

⁵² M.PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme – Depuis la réforme du CoDT*, *op.cit.*, p.404.

⁵³ Certaines exceptions sont toutefois prévues : le permis d'urbanisation conserve une valeur réglementaire dans des matières précises, telles que l'ordre d'exécution des travaux, les charges d'urbanisme imposées au titulaire, les garanties financières exigées pour l'exécution du projet, ou encore la cession gratuite à l'autorité publique de biens affectés à l'usage collectif (voiries, espaces publics, etc.). Dans ces domaines, les prescriptions du permis d'urbanisation continuent de produire des effets juridiques contraignants.

⁵⁴ M.PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme – Depuis la réforme du CoDT*, *op.cit.*, p.369.

⁵⁵ C.E. (13^{ème} chambre), 25 septembre 2012, n° 220.732, Van de Put et csrts.

⁵⁶ Co.D.T, article D.IV.5. Voy.not. la jurisprudence pertinente : C.E. (13^{ème} chambre), 14 avril 2016, n° 234.398, Commune de Chastre ; C.E. (13^{ème} chambre), 14 novembre 1996, n°63.053, SPRL Macogest et Gerandin.

urbanistique du bien⁵⁷. S'interroger sur ce rôle revient à évaluer l'étendue de son obligation d'investigation, à la lumière notamment de la jurisprudence récente⁵⁸.

La Cour de cassation rappelle que ce devoir inclut non seulement l'information, mais aussi une obligation de recherche⁵⁹. Il s'agit d'une obligation de moyen, appréciée à l'aune du comportement qu'aurait eu un notaire normalement diligent dans des circonstances similaires, en tenant compte des attentes légitimes des parties ainsi que des informations dont le notaire disposait au moment de la rédaction de l'acte⁶⁰. Se pose alors la question : dans quelle mesure le notaire doit-il approfondir ses recherches afin d'évaluer l'intention réelle de son client ?

La Cour d'appel de Liège avait déjà précisé qu'un notaire ne peut se contenter d'informations lacunaires ni ignorer une irrégularité urbanistique manifeste, sous peine d'engager sa responsabilité. Il lui incombe donc de vérifier les déclarations des parties et, si nécessaire, de procéder à des recherches complémentaires, notamment en présence d'indices laissant présumer une infraction⁶¹.

Lorsqu'un permis d'urbanisation a été délivré, le notaire est tenu, avant tout acte translatif, déclaratif ou constitutif d'un droit réel, d'établir un acte de division notarié⁶². Cette exigence, également valable en cas de modification du permis, s'applique à l'ensemble des biens situés dans le périmètre concerné. Issue de la loi du 22 décembre 1970, modifiant la loi organique du 29 mars 1962 relative à l'aménagement du territoire et reprise par le CoDT, elle remonte au régime des permis de lotir. Bien que le Code ne consacre pas de terminologie précise, la pratique retient le terme d'« acte de division » - à l'instar du présent travail - destiné à formaliser juridiquement le morcellement d'un bien-fonds. Les articles D.IV.101 et D.IV.103 du CoDT en fixent les cas d'application, mais restent laconiques quant à son contenu, comblé depuis par la pratique notariale.

2. Le régime juridique des divisions notariales

Depuis l'entrée en vigueur du CoDT, la division d'un bien en un ou deux lots non bâtis ne requiert plus l'obtention d'un permis d'urbanisation⁶³. Toutefois, ces divisions restent soumises à une notification préalable auprès des autorités, conformément à l'article D.IV.102

⁵⁷ J.-F. TAYMANS, « Le statut administratif de l'immeuble vendu, quelle responsabilité notariale ? », *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil, questions d'actualités*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, p.148.

⁵⁸ Loi du 25 Ventôse an XI (16 mars 1803) contenant organisation du Notariat, dite « Loi de Ventôse », art.1, al.3, et art.9, §1, al.3 : « Le notaire informe toujours entièrement chaque partie des droits, des obligations et des charges découlant des actes juridiques dans lesquels il intervient et conseille les parties en toute impartialité ».

⁵⁹ J.-F. TAYMANS, *op.cit.*, p.153.

⁶⁰ Cass. (1ère ch.), 7 mai 2020, R.G. n° C.19.0273.N.

Voy. égal., quant à cet arrêt et au devoir d'investigation du notaire en matière urbanistique, Y-H. LELEU, « Section 5 – Les effets du contrat de vente », *Chroniques notariales*, vol. 73, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 159-162.

⁶¹ Liège, 16 janvier 2017, *J.L.M.B.*, 2019, p. 1067.

⁶² Co.D.T., article D.IV.101.

⁶³ Conformément à l'article D.IV.2, §1er, alinéa 2.

du CoDT, héritier de la loi du 29 mars 1962, précitée⁶⁴. Aujourd'hui, la matière est régionalisée, et ces règles sont codifiées à l'article D.IV.102 du CoDT.

La configuration cadastrale n'est pas, en soi, déterminante. Néanmoins, la pratique considère qu'il n'y a pas division lorsqu'une parcelle est cédée dans son intégralité, sans nouvelle découpe. Cette approche ne pose en général pas de difficulté⁶⁵.

Cette division s'assortit d'une formalité supplémentaire, qui incombe au notaire instrumentant : une notification de division à l'autorité publique, que nous traitons ci-après⁶⁶. Si l'on reprend l'article D.IV.102 du CoDT, est visée « la division d'un bien qui ne fait pas l'objet d'une demande de permis d'urbanisation et dont tout ou partie des lots à former sont destinés en tout ou en partie à l'habitation ». Les deux conditions matérielles sont cumulatives ; à défaut de les rencontrer, force est de constater que la division n'est soumise à aucune formalité, si ce n'est l'établissement d'un plan de division par un géomètre-expert immobilier et la précadastration, cette dernière étant d'ordre fiscal⁶⁷.

Pour être soumise à notification, la division doit inclure au moins un lot non bâti, qu'il soit intégré à un ensemble bâti ou non. Si tous les lots sont déjà bâtis, aucune notification n'est requise, comme le confirme la doctrine⁶⁸. La division d'un bâtiment ne nécessite pas non plus de formalité, sauf si elle crée une nouvelle unité de logement, auquel cas un permis d'urbanisme peut être exigé⁶⁹. Est considéré comme bâti tout terrain comportant au minimum un gros œuvre couvert, même sans menuiserie extérieure ; l'usage du bâtiment n'est pas déterminant, pourvu qu'il existe matériellement⁷⁰.

La notification de division est parfois perçue comme une déclaration d'intention préalable, parfois comme une obligation de signalement adressée au collège communal et au fonctionnaire délégué⁷¹. Elle vise à informer l'administration d'un projet de division afin qu'elle puisse émettre, le cas échéant, des observations. Celles-ci permettent d'évaluer la nécessité d'un permis et d'informer l'acquéreur sur les conditions urbanistiques applicables, telles que les probabilités d'obtenir un permis ou les charges à prévoir. La doctrine relève d'ailleurs que l'absence ou l'imprécision des informations fournies peut, dans certains cas, engager la responsabilité des autorités⁷².

⁶⁴ D.JANS, *La division d'un terrain sans permis en région wallonne. Prochain probable désarmement d'un piège à notaires*, D'urbanisme et d'environnement, Liber amicorum Francis Haumont, Ch. H- Born et F. Jongen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2015, p.279.

⁶⁵ F. ONCLIN et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.210.

⁶⁶ Loi organique du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962, art. 56, §2.

⁶⁷ F. ONCLIN et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.210.

⁶⁸ F. ONCLIN et C. VERCHEVAL, *ibidem*, p.211.

⁶⁹ F. HAUMONT, *L'urbanisme – La Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2021, p.428.

⁷⁰ M.PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme – Depuis la réforme du CoDT*, *op.cit.*, p.374.

⁷¹ O. JAMAR, « Le permis de lotir », *L'urbanisme dans les actes*, Conseil francophone de la FRNB, Bruxelles, Bruylant, 1998, p.500.

⁷² P.-Y. ERNEUX et Ch. AUGHET, *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2016, p.132.

Comme le souligne la doctrine : les observations du fonctionnaire délégué ou du collègue communal visent à informer l'acquéreur sur l'état d'équipement de la parcelle, ses chances d'obtenir un permis d'urbanisme et les éventuelles charges qu'il pourrait devoir supporter. En l'absence, ou en cas d'informations incomplètes ou inexactes, la responsabilité des autorités pourrait être engagée⁷³. Par prudence, le notaire notifiera la division dès qu'un lot non bâti est créé et qu'il est raisonnablement envisageable qu'il soit affecté à l'habitation. Il importe alors que la destination du lot et l'intention du bénéficiaire soient clairement mentionnées dans l'acte. Dans tous les cas, si le bien ne fait pas l'objet d'une demande de permis d'urbanisation, la notification doit précéder la cession, être transmise au collège communal et au fonctionnaire délégué au moins trente jours à l'avance — sans exclure la possibilité de l'envoyer bien en amont, notamment pour préparer une vente⁷⁴. Une question cruciale se pose ici : quand peut-on estimer qu'une intention commence ?

Cette formalité repose sur deux éléments : un plan de division, idéalement dressé par un géomètre-expert, une attestation du notaire précisant la nature de l'acte (vente, donation, etc.) et la destination des lots. Le notaire s'informe de l'usage envisagé ; à défaut d'indication claire, « il reprendra l'affectation existante. Si l'usage prévu évolue par la suite, c'est l'acquéreur qui en assume seul les conséquences »⁷⁵. Ainsi, c'est bien la destination au moment de l'acte qui est déterminante, toute modification ultérieure relevant entièrement de la responsabilité du bénéficiaire.

L'administration peut formuler des observations informatives à l'intention du notaire. Sans portée contraignante, elles ne bloquent pas la signature de l'acte, mais peuvent révéler une opposition implicite à un projet ou à une destination⁷⁶.

Le notaire doit reproduire les observations de l'administration dans l'acte. En pratique, il arrive que l'administration dissuade certains projets en adoptant une interprétation extensive du lotissement, menaçant de refuser un permis d'urbanisme⁷⁷. Ce type d'intervention, lorsqu'elle devient abusive, peut porter atteinte à la sécurité juridique. D'où l'importance d'effectuer la notification en amont, afin que l'acquéreur contracte en connaissance de cause et assume les conséquences éventuelles de la position administrative, qu'elle soit légitime ou non⁷⁸. Enfin, la notification de division est une obligation légale qui incombe exclusivement au notaire. Elle fait partie des formalités préalables à sa mission et ne peut être écartée, même à la demande des parties⁷⁹. En cas de manquement, sa responsabilité civile peut être engagée, voire disciplinaire si la faute est grave ou inexcusable⁸⁰.

⁷³ O. JAMAR, « Le permis de lotir et les divisions immobilières », in *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, Louvain-La-Neuve, Anthémis, 2009, p.334.

⁷⁴ Co.D.T., article D.IV.102, §1.

⁷⁵ O. JAMAR, « Le permis de lotir », *op.cit.*, p.459.

⁷⁶ F. HAUMONT, *op.cit.*, p.428.

⁷⁷ O. JAMAR, « Les permis de lotir », *op.cit.*, p.461.

⁷⁸ M. DE BAERE *et al.*, *op.cit.*, p 300.

⁷⁹ P.-Y. ERNEUX (avec la collaboration de Ch.AUGHET), *Le permis d'urbanisation en région wallonne et le droit des sols pollués en région de Bruxelles-Capitale*, *op.cit.*, p.100.

⁸⁰ Sur ce sujet. Voy, not., B. PÂQUES *et al.*, « Lettre ouverte – La réforme du permis de lotir en Wallonie, source d'une insécurité juridique majeure », *J.T.*, 2009, liv. 6373, pp 762 et s.

Chapitre 3. Du cadre légal aux premières incertitudes

Afin de mieux comprendre les enjeux explorés dans la seconde partie, il convient de rappeler brièvement les implications concrètes des divisions notariales. Il s'agit de scinder un ensemble foncier homogène en plusieurs lots. Lorsqu'aucun permis d'urbanisation n'est requis, le notaire reste tenu d'effectuer une notification préalable à l'administration, en y joignant le plan de division, la nature de l'acte (vente, donation...) et la destination des lots. Cette formalité ne s'impose que si au moins un lot non bâti est destiné à l'habitation, à court ou moyen terme.

La mise en œuvre de cette obligation requiert une certaine prudence. Le notaire doit déterminer, à partir des éléments du dossier, si une intention urbanistique existe — ce qui est rarement explicite. Elle peut être absente, incertaine ou progressive, rendant son identification délicate. Assimiler certaines situations à une fraude sur la base de seuls indices « objectifs » (configuration, localisation...) reviendrait à instaurer une présomption de fraude, difficilement conciliable avec la notion de sécurité juridique. Faute de définition légale claire, c'est alors au notaire d'en évaluer la portée, au risque d'engager sa responsabilité en cas d'omission injustifiée.

Cette première partie a permis de poser le cadre légal du permis d'urbanisation, articulé autour de deux critères cumulatifs. Reste à comprendre comment identifier l'intention d'urbaniser, devenue centrale dans notre analyse. C'est à cette question — et à celles qu'elle soulève — que nous tenterons d'apporter des éléments de réponse au cours de cette seconde partie.

PARTIE II. LA THEORIE DE LA FRAUDE A LA LOI

Cette première partie a permis de clarifier les contours juridiques du permis d'urbanisation et d'en définir les conditions. Reste une question centrale : comment traduire cette définition dans la réalité des opérations foncières ?

L'article D.IV.2, §1er, alinéa 2 du CoDT l'illustre clairement : la création d'au moins trois lots non bâtis à vocation d'habitation, associée à une conception urbanistique d'ensemble, suffit à déclencher l'obligation. Ces deux critères sont indissociables : sans eux, il n'y a pas d'urbanisation au sens du Code.

Autrement dit, la division seule ne suffit pas : elle doit s'inscrire dans une démarche cohérente d'aménagement. L'enjeu devient alors de cerner cette intention avec rigueur, sans tomber dans l'arbitraire ni laisser la porte ouverte à des stratégies d'évitement.

Chapitre 1. La conception urbanistique : entre fondement juridique et incertitude interprétative

Section 1. Les fondements de la conception urbanistique dans le CoDT

La question de l'intention d'urbaniser peut être envisagée sous deux angles distincts : celui de l'appréciation subjective ou celle de l'appréciation objective⁸¹.

L'appréciation subjective consiste à rechercher, chez le propriétaire, une volonté réelle d'urbaniser, une ambition consciente de structurer l'espace à des fins résidentielles. Mais la difficulté que nous avons déjà soulignée apparaît immédiatement : comment établir avec certitude l'existence d'une telle volonté intérieure⁸² ?

L'appréciation objective, quant à elle, ne s'attarde pas sur l'état d'esprit du propriétaire. Elle part du principe que l'intention d'urbaniser peut être déduite des actes posés par celui-ci, indépendamment de ses déclarations. Ainsi, dès lors que le propriétaire accomplit des actes concrets relevant de la mise en œuvre d'un projet d'urbanisation – par exemple, la vente d'un lot situé en zone urbanisable – cette intention est automatiquement, « mécaniquement » déduite, elle est présumée⁸³. L'intention devient alors une conséquence mécanique de ces actes : il n'est plus nécessaire de s'interroger sur les motivations profondes de l'auteur. En présence d'indices objectifs suffisants, l'existence d'une intention urbanistique est déduite de façon implicite⁸⁴. La distinction entre la définition et la mise en œuvre se fait à nouveau : dès lors que le propriétaire pose des actes matériels décrits dans l'article D.IV.2 du CoDT, il y a « automatiquement » conception urbanistique, il y a une intention implicite⁸⁵.

Par contre, le fait d'emporter instantanément l'intention ne ferait-il pas peser une lourde charge hypothétique sur base d'une présomption, irréfragable qui plus est ? Les conditions de mise en œuvre étant remplies, le propriétaire n'aurait alors plus aucune possibilité de prouver le contraire, une intention implicite étant déjà présumée. De fait, même si aucun acte matériel n'a été posé - par exemple, une demande de permis d'urbanisme - le propriétaire est alors directement soupçonné et doit automatiquement demander un permis d'urbanisation⁸⁶.

Il serait certes plus aisé d'adopter la seconde approche, dans la mesure où elle permet de contourner la difficulté liée à la quantification de l'intention. Toutefois, il ne sera pas si simple de faire abstraction de cette dimension subjective.

⁸¹ P.-Y. ERNEUX (avec la collaboration de Ch.AUGHET), « Le permis d'urbanisation. Premier commentaire. Une réforme qualitative ? », *op.cit.*, p.13.

⁸² P.-Y. ERNEUX et B.PÂQUES, *op.cit.*, p.10.

⁸³ P.-Y. ERNEUX et B.PÂQUES, *ibidem*, p.11.

⁸⁴ C.E. (13^{ème} chambre), 5 octobre 2006, n°163.246, Beeckmans et Cosemans.

⁸⁵ P.-Y. ERNEUX et B.PÂQUES, *Le permis d'urbanisation*, *op.cit.*, p.13.

⁸⁶ P.-Y. ERNEUX et B.PÂQUES, *Le permis d'urbanisation*, *ibidem*, p.11.

Section 2. De la division foncière à la conception urbanistique : une mutation normative aux contours incertains

Avec le permis d'urbanisation, on passe d'une conception figée (sous l'empire du permis de lotir) à une conception urbanistique d'ensemble. C'est donc la circulaire du 3 juin 2010 qui permet de comprendre le champ d'application et qui a normalement pour but de répondre aux imprécisions du décret RESAter. Même avec la récente réforme du CoDT, la circulaire relative au permis d'urbanisation demeure pertinente et demeure d'application (même si elle n'a pas de valeur réglementaire)⁸⁷.

Ainsi, les raisons et objectifs du permis d'urbanisation se fondent sur deux constats : les difficultés d'adaptation du permis de lotir à l'évolution des conceptions et des besoins ainsi que l'incapacité des normes juridiques à aboutir, à elles seules, à une urbanisation de qualité⁸⁸.

En d'autres termes, le permis de lotir visait essentiellement l'acte de division foncière. Peu importait l'intention réelle du propriétaire : dès qu'il y avait division de terrains en plusieurs lots à bâtir, le permis était requis. C'était donc une approche rigide, qui ne tenait pas compte de la finalité globale du projet, ni de l'aménagement du territoire dans son ensemble⁸⁹. Avec le permis d'urbanisation, le législateur a voulu dépasser la seule division foncière pour prendre en compte le projet global d'aménagement⁹⁰. Cette réforme introduit l'idée d'une conception urbanistique d'ensemble, qui reflète l'intention du propriétaire de structurer l'espace. Ce n'est plus simplement la division qui déclenche l'obligation du permis mais l'existence d'une démarche planifiée d'urbanisation⁹¹. L'urbanisation est alors envisagée comme un processus réfléchi de transformation du sol et non comme un simple acte technique⁹². L'intention d'urbaniser devient un critère d'appréciation. Par conséquent, le raisonnement inverse fonctionne également : si le propriétaire divise sans projet d'ensemble, il n'y a pas nécessairement urbanisation au sens du CoDT, donc pas de permis requis⁹³.

⁸⁷ Conformément à la réforme du Co.D.T, en vigueur le 1^{er} avril 2024.

⁸⁸ P.-Y. ERNEUX et B.PÂQUES, *op.cit.*, p.65.

⁸⁹ J. VAN YPERSELE, « Les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, les infractions urbanistiques et les permis de régularisation : quelques récentes modifications en régions wallonne et bruxelloise », disponible sur <https://wery.legal/les-actes-et-travaux-soumis-a-permis-durbanisme-les-infractions-urbanistiques-et-les-permis-de-regularisation-quelques-recentes-modifications-en-regions-wallonne-et-bruxelloise>, 4 août 2016.

⁹⁰ SPW Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), « Les permis d'urbanisation », disponible sur <https://www.mufa.be/uploads/file/PU,2009>.

⁹¹ T.CEDER, « Entrée en vigueur du permis d'urbanisation (le permis de lotir « nouvelle version) », disponible sur <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/articles/art-1675>, 10 juin 2011.

⁹² SPW Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), « Le permis d'urbanisation VADE-MECUM », disponible sur https://www.uvcw.be/no_index/files/955-4048-54801253363202082012060521696097930368.pdf, décembre 2011.

⁹³ SPW (DGO4), *ibidem*.

Cette subjectivité complexifie la détection de la fraude : on ne peut plus se contenter de constater un acte, il faut analyser le projet sous-jacent, ce qui révèle toute la philosophie du permis d'urbanisation.

Par conséquent, la décision de n'utiliser que l'appréciation objective et de valider automatiquement l'intention du propriétaire va à contre-sens de l'esprit du permis d'urbanisation. En effet, même si l'intention existe toujours dans cette appréciation, elle est présumée sans être analysée. Quel est intérêt de cette réforme et donc de ce passage du permis de lotir au permis d'urbanisation si c'est pour, en fin de parcours, ne pas prendre en compte les éléments essentiels de celle-ci ?

1. Comment peut-on apprécier l'intention réelle des propriétaires ?

Force est de constater que même s'il convient de respecter la définition du permis d'urbanisation, elle n'en reste pas moins difficile à apprécier. Ainsi, si on veut donner du sens à celle-ci, il est effectivement plus simple de passer par la voie de l'appréciation objective de la situation.

Et pourtant ! Quand bien même cette seconde appréciation objective est retenue, il n'est pas pour autant possible de faire fi de ce critère de l'intention puisqu'il s'impose dans la mise en œuvre même du permis d'urbanisation.

En effet, comme nous l'avons vu lors de la question D, il faut que cette conception urbanistique vise principalement la construction de bâtiments destinés à l'habitation ou l'une de ses fonctions accessoires⁹⁴. A nouveau, une simple analyse objective ne suffit pas et il convient d'y ajouter l'appréciation subjective. La circulaire du 3 juin 2010 le précise : « l'autorité compétente exerce sa faculté d'appréciation du projet spécialement lorsque le caractère principal ou essentiel de l'habitat figurant au projet peut être discuté ». Ainsi, une appréciation subjective s'impose à nouveau : malgré la conjonction d'éléments objectifs, il n'est donc pas possible de se défaire de l'intention⁹⁵.

2. Le critère de la destination des lots est à apprécier de manière subjective

L'intention réelle et sincère du propriétaire ne peut donc être omise. La circulaire du 3 juin 2010 indique à cet égard que « *l'intention subjective du propriétaire, à apprécier avec une absence d'intention de détourner le texte du décret, détermine la nécessité d'un permis* »⁹⁶. On comprend donc qu'il n'y a pas l'obligation de recourir à un permis d'urbanisation, dès lors que cette intention n'est pas frauduleuse ou qu'il n'y a aucune volonté de simulation.

C'est alors que le rôle du notaire se manifeste : il a pour mission de recueillir les déclarations écrites et d'interpréter le discours des parties afin de deviner, même l'intention implicite, si les divisions successives effectuées pourraient être une façon de détourner l'obligation du permis d'urbanisation⁹⁷. Il doit donc estimer s'il convient d'opérer la division du terrain par

⁹⁴ Nous renvoyons le lecteur à la Partie I du présent travail.

⁹⁵ Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *M.B.*, 19 juillet 2010, p 46939.

⁹⁶ Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *Ibidem*, p.46940.

⁹⁷ J.VAN IPERSELE, P.-Y. ERNEUX et Ch.AUGHET, « Les divisions horizontales en régions wallonne et bruxelloise », disponible sur <https://wery.legal/les-divisions-horizontales-en-regions-wallonne-et-bruxelloise>, 1^{er} août 2016.

étapes, donc sans permis d'urbanisation, et qu'il n'y a aucune intention sous-jacente de fraude dans le chef de ses clients.

Section 3. Enseignements jurisprudentiels : limites de leur transposition au permis d'urbanisation

Quelles jurisprudences permettraient aux acteurs de la division de mieux identifier d'éventuels comportements frauduleux ? Cette question n'est pas nouvelle et s'est déjà posée sous l'empire du permis de lotir, mais uniquement dans le cadre d'un permis d'urbanisme collectif (désormais « de constructions groupées »)⁹⁸. Cet arrêt de référence est l'arrêt « Beeckmans et Cosemans » du Conseil d'Etat, qui a d'ailleurs suscité de nombreuses critiques doctrinales⁹⁹. Nous sommes ici dans le cadre d'un permis de lotir préalable à un permis d'urbanisme de constructions groupées. La jurisprudence en cause établit que l'obtention de ce permis d'urbanisme ne dispense pas le propriétaire d'obtenir également un permis de lotir préalablement à cette division¹⁰⁰.

En l'espèce, le propriétaire avait divisé son terrain en plusieurs lots sans obtenir de permis de lotir. Il a ensuite vendu l'un de ces lots, pour lequel un permis de bâtir a ultérieurement été délivré. Le Conseil d'Etat décide d'annuler le permis de bâtir, estimant que « le fait que le propriétaire ait divisé son terrain plusieurs années avant ne l'exonère pas de l'obligation d'obtenir un permis de lotir préalablement à sa division »¹⁰¹. En d'autres termes, le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu de demander un permis de lotir, même pour une division intervenue plusieurs années auparavant. Cet arrêt souligne donc que la seule division matérielle d'un terrain suffit à caractériser une opération de lotissement, indépendamment de l'intention du propriétaire. Ainsi, même des divisions anciennes pouvaient être sanctionnées si elles n'avaient pas été précédées de l'obtention d'un permis de lotir.

Cette affirmation s'inscrit dans l'ancien régime du permis de lotir, où l'intention du propriétaire n'était pas déterminante : seule la division matérielle suffisait à caractériser l'opération, indépendamment de toute finalité urbanistique¹⁰². Transposer cette logique au permis d'urbanisation est délicat, ce dernier reposant justement sur l'intention de concevoir un projet d'ensemble. La difficulté d'application devient encore plus marquée lorsque la division a eu lieu plusieurs années avant tout début de construction : dans un tel contexte, il semble hasardeux de présumer une intention urbanistique rétrospective.

Malgré nos objections, nous conserverons certains enseignements de cet arrêt : il appartient au collège communal, soit l'autorité délivrante, de vérifier si l'intention du requérant est effectivement de poser des actes nécessitant un permis de lotir¹⁰³. L'autorité administrative doit s'enquérir de l'intention du propriétaire de mettre en œuvre une conception urbanistique

⁹⁸ Co.D.T, article D.IV.1, §1^{er}, alinéa 2.

⁹⁹ C.E. (13^{ème} chambre), 5 octobre 2006, n°163.246, Beeckmans et Cosemans.

¹⁰⁰ Remplacé désormais par le permis d'urbanisation.

¹⁰¹ C.E. (13^{ème} chambre), 5 octobre 2006, n°163.246, Beeckmans et Cosemans, p.8.

¹⁰² C.W.A.T.U.P.E., article 88, §1^{er}, alinéa 3, 1°.

¹⁰³ En fonction du cas d'espèce, l'autorité délivrante est le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement. Voy.not sur les autorités compétentes : Co.D.T, Titre II, Chapitre 1^{er}.

et donc, prouver que les divisions qu'il effectue font partie d'un projet d'ensemble. La doctrine confirme d'ailleurs que l'intention doit être *démontrée* et qu'elle ne doit en principe pas être *présumée*¹⁰⁴. Cela remet en cause l'approche objective, qui déduit une intention de simples indices matériels. En effet, fonder une fraude à la loi sous le seul motif qu'existe cette jurisprudence nous paraît être un raccourci dangereux, précisément parce que l'intention est une condition essentielle en matière de permis d'urbanisation.

La doctrine le dit d'ailleurs concernant cet arrêt : « en application de la théorie de la fraude à la loi, en matière de droit public immobilier (...) il convient, pour apprécier la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisation, d'avoir égard au projet des parties (...). Ainsi un permis d'urbanisation s'impose, même si l'on procède par divisions successives dès lors que ces divisions participent à la mise en œuvre d'un même projet et donc, d'une même intention »¹⁰⁵.

Cette théorie semble avoir été déjà abordée dans le cadre d'un autre arrêt antérieur, rendu par le Conseil d'Etat¹⁰⁶. Dans ce cas d'espèce, il s'agissait d'une acquisition en indivision, suivie le même jour d'un partage alors qu'à l'époque, le partage pour sortir d'indivision ne nécessitait pas de permis de lotir¹⁰⁷. Cela n'a pas empêché le Conseil d'Etat de condamner les circonstances de l'opération puisqu'elles ont été effectuées dans un très bref délai c'est-à-dire le même jour¹⁰⁸. Dans le cadre d'une opération de ce type, il semble effectivement plus simple de démontrer une unité d'intention, justifiant alors un même projet d'ensemble et pourtant, tel n'est pas toujours le cas.

Les enseignements tirés de ces jurisprudences restent donc partiels. Si l'absence d'une unité intention exclut la fraude, combien de temps cette intention doit-elle subsister ? Aucune disposition ne fixe de délai. L'intention subjective du propriétaire, sa sincérité, est déterminante, mais le législateur, comme sous l'ancien régime, n'a pas précisé dans quel délai celle-ci doit se concrétiser¹⁰⁹.

L'objectif d'une division est souvent l'obtention d'un permis d'urbanisme, mais là encore, aucun texte ne fixe de délai pour que cette volonté se réalise¹¹⁰. À nouveau, le texte ne prévoit pas de délai durant lequel cette volonté d'obtenir un permis doit se concrétiser¹¹¹. Plusieurs questions subsistent : quand parle-t-on d'un « même » projet si aucune construction n'est prévue au moment de la division ? Comment prouver que plusieurs actes relèvent d'une même intention ? Et comment démontrer que le mécanisme de l'article D.IV.102 a été utilisé

¹⁰⁴ P.-Y.ERNEUX et B.PÂQUES, *op.cit.*, p.24.

¹⁰⁵ P.-Y.ERNEUX et B.PÂQUES, *op.cit.*, p.67.

¹⁰⁶ C.E., 28 octobre 1981, Callens, *R.A.C.E.*, pp. 1434 et s.

¹⁰⁷ Remplacé désormais par le permis d'urbanisation.

¹⁰⁸ P.-Y. ERNEUX et Ch.AUGHET, « Le permis d'urbanisation , Premier commentaire. Une réforme qualitative » , *op.cit.*, p.15.

¹⁰⁹ J-F. LEDOUX, « Le permis de lotir, opérations exonérées du permis, fraude à la loi », *Les cahiers de l'urbanisme*, Liège, Mardaga, 2001, p.32.

¹¹⁰ B.ARNOULD, *La volonté d'évitement du permis d'urbanisation : une fausse bonne idée ? La vente de gré à gré sur saisie, une arme à double tranchant pour le notaire ?*, mémoire, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015, p.20.

¹¹¹ M.PÂQUES, « La destination, aspect subjectif du lotissement », *Les cahiers de l'urbanisme*, Liège, Mardaga, 2001, p.43.

pour contourner l'article D.IV.2? Autant de questions qui restent à ce jour sans réponse, en l'absence de précisions apportées par le texte lui-même.

Dans ce contexte, il peut être tentant d'invoquer à la théorie de la fraude à la loi afin de préserver la cohérence des règles d'urbanisme et éviter leur contournement. Cependant, une telle approche exige une grande rigueur dans l'évaluation de l'intention du propriétaire. Un recours trop systématique à cette notion risquerait de rigidifier le système, en faisant primer l'intention présumée sur la volonté réelle. Il importe donc de l'utiliser avec mesure, afin de ne pas compromettre la sécurité juridique des propriétaires de bonne foi¹¹².

Chapitre 2. Le rejet de la théorie de la fraude à la loi

N'ayant trouvé aucune réponse au sein du CoDT et afin de mieux cerner cette notion, il nous a semblé opportun de nous tourner vers les enseignements tirés d'autres branches du droit, où la problématique de la fraude a été plus largement développée. Cette transversalité permet d'enrichir l'analyse et d'évaluer, par analogie, la pertinence de l'application d'une théorie de la fraude à la loi en droit de l'urbanisme.

De manière générale, la doctrine fait reposer la notion de fraude à la loi sur deux composantes : un élément objectif, c'est-à-dire le fait même d'avoir évincé l'application d'une norme et un autre subjectif, c'est-à-dire l'intention frauduleuse, le fait d'avoir délibérément opté pour une voie permettant d'éviter, par le biais d'une construction « artificielle », l'application de la norme qui aurait dû être appliquée¹¹³.

Section 1. La fraude en droit fiscal : une source d'inspiration

La notion de fraude n'est pas nouvelle dans le paysage juridique du droit fiscal et a déjà fait l'objet de plusieurs développements approfondis. Il est donc particulièrement éclairant de se pencher sur la manière dont la jurisprudence fiscale a appréhendé cette notion, afin d'en dégager des enseignements transposables au droit de l'urbanisme.

La fraude fiscale est ici envisagée comme une « violation de la loi fiscale, qui comporte généralement une altération de la vérité et qui est commise dans le but d'éviter ou de diminuer la charge fiscale », au contraire de l'optimisation fiscale qui se caractérise par la transparence vis-à-vis de l'administration fiscale et qui est autorisée¹¹⁴. On parlera donc de simulation dès qu'une convention est conclue entre les parties uniquement pour l'apparence alors qu'elles sont, en réalité, liées par une autre convention distincte¹¹⁵. Les parties

¹¹² C.-M., BECHET, *L'application de l'article 90, §1^{er}, 3° du CWATUPE faisant suite à un partage partiel constitue-t-elle une fraude à la loi ?*, mémoire, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2014, p.22.

¹¹³ M. DE BAERE *et al.*, *op.cit.*, p.296.

¹¹⁴ J. KIRKPATRICK et D. GARABEDIAN, *Le régime fiscal des sociétés en Belgique*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 230.

¹¹⁵ M.BEYS *et al.*, *Lexique juridique belge*, I.Mathy et G.Schultz (dir.), 1^{ère} éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p.285.

n'acceptent pas toutes les conséquences de l'acte apparent et les détruisent par une convention occulte¹¹⁶.

Le droit belge admet donc l'optimisation fiscale, nommée également « évitement licite de l'impôt » qui permet au contribuable de choisir la voie la moins imposée dans le but de réduire sa charge fiscale, à l'instar de la fraude fiscale. Dans ce cas, le contribuable ne commet aucune violation de la loi fiscale car cet évitement est licite. Il peut prendre plusieurs formes : soit par le biais d'une abstention (par exemple, ne pas fumer), soit par des actes de substitution (par exemple, prendre les routes nationales pour éviter les péages)¹¹⁷.

L'administration fiscale a plusieurs fois tenté de remettre cette liberté en cause. Elle développe alors la « théorie de la fraude à la loi ». Celle-ci s'applique lorsqu'un contribuable respecte formellement la loi, mais structure ses actes dans le seul but d'en détourner l'esprit, en adoptant des comportements juridiquement réguliers mais fiscalement anormaux¹¹⁸. Ce raisonnement vise donc des comportements juridiquement réguliers en apparence, mais qui, par leur finalité exclusivement fiscale, seraient considérés comme frauduleux. Ceci implique que des actes sincères, non simulés, puissent néanmoins être sanctionnés au motif qu'ils ont un caractère anormal ou dénaturé.

Toutefois, la Cour de cassation rappelle le principe fondamental du libre choix de la voie la moins imposée, permettant au contribuable d'organiser ses affaires librement, tant qu'il respecte la loi et assume toutes les conséquences juridiques des actes posés. Dans l'arrêt Brepols, elle précise notamment qu'« il n'y a ni simulation prohibée à l'égard du fisc, ni partant, fraude fiscale, lorsque, en vue de bénéficier d'un régime fiscal plus favorable, les parties, usant de la liberté des conventions, sans toutefois violer aucune obligation légale, établissent des actes dont elles acceptent toutes les conséquences, même si la forme qu'elles leur donnent n'est pas la plus normale »¹¹⁹.

En conséquence, la fraude fiscale – au sens répressif du terme – suppose un manquement à la loi, doublé d'une intention frauduleuse, ce qui distingue radicalement cette hypothèse de celle de l'évitement licite. Ce dernier est parfaitement autorisé tant qu'il s'inscrit dans le respect des textes et dans la transparence. Si le législateur souhaite encadrer davantage ces pratiques, il lui revient d'adopter des mécanismes anti-abus explicites. C'est précisément ce que la Cour a rappelé dans un arrêt du 5 mars 1999, en admettant que, même en l'absence de simulation, un acte pourrait être inopposable s'il viole une règle d'ordre public non fiscale et si son seul objectif est de contourner l'impôt. Toutefois, au-delà de cas très spécifiques, cette position reste marginale : en l'absence d'une simulation civile ou d'une disposition anti-abus claire, l'administration fiscale ne peut, en principe, écarter les actes des contribuables¹²⁰.

¹¹⁶ M.BOURGEOIS, *Droit fiscal général – Fondements de droit fiscal*, syllabus, Université de Liège, 2022-2023, p.168.

¹¹⁷ M.BOURGEOIS, *op.cit.*, p.169.

¹¹⁸ M. BOURGEOIS, *ibidem*, p.170.

¹¹⁹ Cass. (2^{ème} ch.), 6 juin 1961, Brepols, *Pas.*, 1961, p.1082.

¹²⁰ M.BOURGEOIS, *op.cit.*, p.173.

C'est pourquoi, face à la résistance de la jurisprudence à consacrer une théorie autonome de la fraude à la loi, le législateur belge a fini par intervenir avec l'article 344, §1^{er}, du Code des impôts sur les revenus (CIR/92). Cette disposition instaure une mesure générale anti-abus, permettant à l'administration de rétablir l'imposition base de la réalité fiscale, lorsqu'un acte est exclusivement motivé par la volonté d'éviter l'impôt, sans autre justification légitime, économique ou financière¹²¹. Ce mécanisme combine l'approche fondée sur la finalité de la norme avec un « test » d'intention, mais encadre aussi strictement les conditions dans lesquelles l'administration peut écarter un acte juridique¹²².

Ainsi, on observe que le droit fiscal distingue rigoureusement l'évitement licite et la fraude sanctionnable, qui suppose la dissimulation d'une réalité ou la violation d'une norme contraignante.

Section 2. Le principe de *fraus omnia corrumpit* en droit privé : entre intention de nuire et garantie des libertés

Tant en droit civil qu'en droit fiscal, la simulation se caractérise par son caractère volontaire. Les parties ne commettent aucune erreur mais s'entendent pour dissimuler par un acte apparent, leur volonté réelle n'étant inscrite que dans une contre-lettre¹²³.

L'arrêt de la Cour de cassation du 16 novembre 2015 constitue une pierre angulaire dans l'appréhension contemporaine de la fraude à la loi en droit privé. La Haute juridiction y réaffirme la portée du principe général de droit *fraus omnia corrumpit* selon lequel « le principe général du droit *fraus omnia corrumpit* prohibe toute tromperie ou déloyauté dans le but de nuire ou de réaliser un gain. Il en résulte que, pour être constitutif de fraude, l'acte déloyal doit être accompli dans l'intention de causer un dommage ou d'obtenir un gain. Il en résulte que, pour être constitutif de fraude, l'acte déloyal doit être accompli dans l'intention de causer un dommage ou d'obtenir un gain. Le moyen qui repose sur le soutènement qu'il suffit que l'acte déloyal soit volonté et cause de la sorte un dommage, manque en droit »¹²⁴.

En élevant le principe de *fraus omnia corrumpit* au rang de principe général de droit, la Cour de cassation reconnaît également qu'il ne saurait être utilisé pour contrecarrer la volonté explicite du législateur : il ne s'applique qu'en complément du droit, afin de combler ses lacunes, mais non pour s'y opposer frontalement. Ce principe tend à écarter tout effet juridique résultant d'un comportement frauduleux¹²⁵.

La notion de fraude, ainsi conçue, a trouvé un développement doctrinal et jurisprudentiel important en droit privé. Elle implique une réflexion sur l'état d'esprit de celui qui pose l'acte. C'est notamment ce qu'exprime M. Van Ommeslaghe lorsqu'il considère la fraude comme une

¹²¹ M.BOURGEOIS, *ibidem*, p.177.

¹²² M.BOURGEOIS, *ibidem*, p.178.

¹²³ C.civ, article 5.39.

¹²⁴ Cass. (3^{ème} ch.), 16 novembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, S.14.0097.F. Voy. not. : F.GLANSDORFF, « L'intention frauduleuse requise par l'adage *fraus omnia corrumpit* », *R.C.J.B.*, 2018, pp.65 à 82.

¹²⁵ N.VAN.DAMME, « L'inutilité de l'intention frauduleuse dans la théorie de la fraude à la loi. La fraude à la loi « Breyne » par détournement de l'association des copropriétaires », *R.G.D.C.*, 2019, p.20.

question d'intention et de mentalité. La doctrine distingue ici les actes « normaux », c'est-à-dire ceux qui peuvent être légitimement expliqués dans le cadre d'une gestion ordinaire du patrimoine, et les actes « anormaux », qui, à l'inverse, ne se justifient pas rationnellement. Dans le cas de ces derniers, la preuve de l'intention frauduleuse peut reposer sur une présomption simple : « la combinaison du caractère objectivement anormal de l'acte et la connaissance, par son auteur, du préjudice qu'il occasionne peut suffire à en établir la finalité dolosive »¹²⁶.

À l'instar du droit fiscal, lorsqu'un acte est considéré comme normal ou se situe dans les marges des libertés contractuelles et d'entreprendre – garanties consacrées en droit privé comme en droit fiscal –, la preuve de la fraude devient plus délicate¹²⁷. Elle suppose une démonstration précise de l'intention de nuire¹²⁸. La difficulté réside donc dans la nécessité de ne pas assimiler systématiquement la liberté d'action des particuliers à un usage abusif de celle-ci. C'est ici que réside le véritable enjeu : éviter que des droits fondamentaux soient détournés de leur finalité au nom d'une finalité frauduleuse, sans pour autant restreindre de manière disproportionnée la marge de manœuvre des acteurs juridiques¹²⁹.

Section 3. La place du principe *fraus omnia corrumpit* dans le contentieux administratif

Si le principe de *fraus omnia corrumpit* a été consacré par la Cour de cassation en droit civil, son application en droit administratif, et plus particulièrement par le Conseil d'Etat, n'a pas non plus été écartée. Dans sa jurisprudence, la Haute juridiction administrative reconnaît également ce principe comme un principe général de droit public, apte à neutraliser d'autres principes d'ordre public lorsque la fraude est établie¹³⁰.

Le Conseil d'Etat établit d'ailleurs clairement dans l'un ses arrêts : « (...) En l'absence de toute volonté malicieuse, le comportement du requérant n'est pas constitutif d'une fraude (...) contrairement à la notion de fraude, rien dans l'attitude du requérant ne permet de penser que celui-ci aurait sciemment tenté de faire croire aux autres l'existence d'un fait qui n'existe pas ou au contraire, de cacher aux autres un fait existant »¹³¹.

¹²⁶ P.VAN.OMMESLAGHE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t.3 : *Les obligations (seconde partie)*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1967, p.243, n°235.

¹²⁷ A.LENAERTS, « Le principe général du droit *fraus omnia corrumpit* : difficultés et possibilités en droit privé belge », *Théorie générale des obligations et contrats spéciaux, Questions choisies*, P.WERY (dir.), Bruxelles, Larcier, 2016, pp.22 et 23, n°16.

¹²⁸ J.-F. ROMAIN, *Théorie critique du principe général de bonne foi en droit privé*, Bruxelles, Bruylant, 2000, n° 268.1: « l'intention de nuire n'est dès lors pas strictement définie et s'apparente à la conscience et à la volonté du comportement frauduleux et de ses conséquences dommageables ».

¹²⁹ J.-F. ROMAIN, « La fraude à la loi dans la pensée du professeur Pierre Van Ommeslaghe ou comment se garder de certains excès de la fraude : réévaluation de l'arrêt de la Cour de cassation du 14 novembre 2005 », *J.T.*, 2018, n° 6738, p.18.

¹³⁰ C.E. (13^{ème} chambre), 7 février 2013, n°222.420, Coeckelberghs.

¹³¹ C.E. (6^{ème} chambre), 16 mars 2012, n°218.518, Pauquay.

En d'autres mots, le Conseil d'Etat considère que la maxime *fraus omnia corrumpit* interdit, avant tout, l'usage par un administré de manœuvres frauduleuses en vue d'obtenir une décision. Encore faut-il démontrer une volonté délibérée de tromper l'autorité dans le but d'obtenir un avantage indu¹³². Ce n'est qu'en présence d'un tel comportement dolosif – communication volontairement mensongère ou dissimulation intentionnelle d'informations pertinentes – que le Conseil d'État accepte d'écarter les effets juridiques d'un acte ou d'une procédure, en vertu du principe *fraus omnia corrumpit*.

La portée de ce principe a été consolidée avec l'article 1.11 du nouveau Code civil, qui énonce explicitement que « la faute intentionnelle, commise dans le but de nuire ou de réaliser un gain, ne peut procurer d'avantages à son auteur ». L'on relève d'ailleurs que selon les travaux préparatoires de la loi : « cette disposition est donc destinée à consacrer et affiner le principe général du droit *fraus omnia corrumpit* en énonçant directement ses conditions d'applications dans le libellé de la disposition »¹³³. Ces conditions sont au nombre de deux : il doit s'agir d'une faute intentionnelle et cette faute doit viser à causer un dommage ou à tirer un avantage au détriment d'autrui¹³⁴.

Enfin, le Conseil d'État précise que le principe *fraus omnia corrumpit* peut être mobilisé dans deux types de situations : soit lorsqu'une personne à l'origine d'un recours ou d'une demande administrative a commis un dol ou une fraude, soit lorsque cette personne a commis une faute lourde au cours de la procédure ayant conduit à l'acte contesté¹³⁵.

Chapitre 3. Les divisions notariales successives sont -elles révélatrices d'une intention frauduleuse ?

Ainsi, bien que chaque branche du droit appréhende la fraude selon ses spécificités, l'analyse révèle des constantes transversales – notamment la combinaison d'un comportement objectivement anormal et d'une intention subjective déloyale – qui offrent une base conceptuelle pour envisager, par analogie, une application de la notion de fraude dans le champ du droit de l'urbanisme. Les trois développements montrent que la fraude à la loi, quelle que soit la branche du droit, repose toujours sur une intention dolosive, une dissimulation ou un détournement de finalité, et requiert une preuve concrète, tout en respectant la limite de l'exercice légitime des droits reconnus aux justiciables. C'est un instrument d'équilibre, destiné à sanctionner les abus sans porter atteinte à la sécurité juridique.

De la sorte, il y a fraude dès lors que le sujet de droit est dans une situation qui rentre dans le champ d'application de la règle de droit mais tente de s'y soustraire et de ne pas s'y conformer. Le sujet de droit parvient alors à éviter la loi, de sorte que cet évitement devient illicite¹³⁶. C'est d'ailleurs de cette manière que la Cour de cassation affirme dans son arrêt

¹³² C.E. (6^{ème} chambre), 16 mars 2012, n°218.518, Pauquay, p.4.

¹³³ Proposition de loi portant le Livre 1^{er} « Dispositions générales » du Code civil, développements, *Doc., Ch.*, 2020-2021, n° 1805/001, p.24.

¹³⁴ C.E. (11^{ème} chambre), 15 février 2024, n° 258.830, SA Etablissements Dumay-Mior, p.9

¹³⁵ C.E. (11^{ème} chambre), 15 février 2024, n° 258.830, SA Etablissements Dumay-Mior, p.14

¹³⁶ N.VAN DAMME, *op.cit.*, p.6.

Brepols, abordé précédemment, que la fraude à la loi fiscale s'assimile à la violation de la loi¹³⁷. Dans de telles situations, la fraude repose exclusivement sur la manière dont la règle de droit est interprétée ou écartée.

Par conséquent, pour décider s'il y a fraude à la loi, « il faut interpréter la norme d'interdiction en recherchant si, selon son sens et son but, elle s'applique aussi à l'opération litigieuse, ou si cette dernière est exclue du champ d'application de norme d'interdiction et est ainsi valable »¹³⁸. Autrement dit, il faut vérifier que la norme est édictée dans le seul but de prohiber une certaine manière de procéder ou si elle veut interdire un résultat en soi.

Cet exercice n'est pas simple. Il faudrait donc « présumer que le législateur n'a pas entendu tolérer des dérogations indirectes aux prescriptions qu'il a édictées. Il faudrait donc, lors de l'interprétation de chaque loi, tenir compte non seulement de la volonté exprimée s'il avait envisagé toutes les possibilités de contourner l'application de la norme juridique, compte tenu de l'esprit du texte »¹³⁹.

La théorie de la fraude à la loi a fait l'objet de vives critiques doctrinales, notamment en raison de son caractère flou et imprécis. Pourtant, la Cour de cassation semble l'ériger au rang de principe général de droit, ce qui impose d'en prouver rigoureusement l'intention frauduleuse¹⁴⁰. Comme observé en droit fiscal, le seul fait de vouloir éviter l'application d'une norme ne suffit pas à caractériser une fraude : l'intention d'évitement n'est pas en soi répréhensible, tant qu'elle s'inscrit dans le respect des textes et des principes qui les sous-tendent¹⁴¹. Dès lors, lorsqu'un doute subsiste quant à l'intention du propriétaire, il revient à l'administration d'examiner la situation à la lumière du cadre juridique applicable, en tenant compte des valeurs actuelles de notre droit, mais sans fonder son raisonnement sur des spéculations subjectives qui reviendraient à mener un « procès d'intentions »¹⁴².

Dans cette perspective, lorsque la norme applicable reste ambiguë même après interprétation, le pouvoir d'interprétation de l'administration ne peut pas être une « interprétation créatrice de textes », surtout lorsque le décret qu'elle invoque requiert une circulaire d'application, elle-même imprécise¹⁴³. Il convient alors de revenir à l'objectif de la règle de droit, replacé dans son contexte d'adoption. Si, au regard de son objectif, il apparaît que le législateur aurait voulu soumettre la situation (potentiellement frauduleuse) en question à la règle de droit (dans notre cas, l'application de l'article D.I.V.2 du CoDT), s'il avait eu connaissance de cette situation, alors la notion de fraude pourrait tendre à s'appliquer. Il reste, au demeurant, que depuis le permis de lotir avec le décret RESAter et malgré la réforme

¹³⁷ S.SOBRIE, *Procederen qualitate que*, Anvers, Intersentia, 2016, p.253.

¹³⁸ Certaines réponses sont apportées par le droit suisse : T.F., 15 février 2016, n°4A_428/2016, T.F., 26 février 2013, n°4A_609/2012, n°3.

¹³⁹ T. AFSCHRIFT, *L'évitement licite de l'impôt*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 81 et 82.

¹⁴⁰ Conformément à son arrêt « Brepols », cité précédemment.

¹⁴¹ X. DIEUX, *Le respect dû aux anticipations légitimes d'autrui*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 128 à 130, n° 55.

¹⁴² X. DIEUX, « 'Efficient Justice Hypothesis' : Libres pensées sur une 'Politique du Juge' en droit économique », *Le magistrat et le professeur. Hommage à Walter Van Gerven*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 226.

¹⁴³ N.VAN DAMME, *op.cit.*, p.6.

du CoDT en vigueur depuis le 1^{er} avril 2024, la situation des « éventuelles » fraude au permis d'urbanisation n'a toujours pas été clarifiée par le législateur.

L'évitement n'est pas non plus contraire à l'ordre public et la doctrine est quasi-unanime. Elle rappelle que l'évitement d'une règle de droit est, en principe, autorisé : lorsqu'un individu peut choisir entre deux actes régis par des normes différentes (l'utilisation de l'article D.IV.102 plutôt que D.IV.2 du CoDT), il lui est loisible de privilégier celui qui offre les effets juridiques les plus avantageux. Un tel choix, fondé sur la recherche d'une situation plus favorable, ne saurait, en soi, être considéré comme répréhensible¹⁴⁴.

La jurisprudence le rappelle également : « le fait pour des parties de choisir entre différents mécanismes existants, celui qu'elles jugent le plus favorable dès lors que la voie choisie n'est pas défendue par la loi, et cela même si le contrat qui est conclu et la structure qui est mise en place va s'avérer défavorable à l'une d'entre elles, ou à des tiers, ne constitue pas une fraude et n'entraînera pas la nullité de l'acte »¹⁴⁵. Le sujet de droit doit, par contre, tenter de poursuivre ses intérêts personnels sans violer aucune règle juridique¹⁴⁶.

Dans notre cas, le particulier qui opère des divisions successives, prévues expressément par l'article D.IV.102 du CoDT, ceci sans intention de fraude au demeurant, et qui se soustrait par conséquent à l'application de l'article D.IV.2 du CoDT viole-t-il une règle juridique ? Quand on reprend les différents articles du CoDT, rien ne laisse à penser que ça soit le cas ou que cette situation ait déjà été appréhendée dans le texte légal. De plus, peut-on déduire de l'évitement licite une atteinte à l'intérêt général ? Peut-on parler d'un dommage pour la société lorsque le particulier évite l'application d'une règle ? Ni la collectivité, ni les membres individuels qui la composent ne peuvent prétendre au respect d'obligations qui ne s'imposent pas¹⁴⁷.

Il convient notamment de citer un article de doctrine particulièrement pertinent : « *A priori*, le principe général de liberté individuelle, qui fonde le principe d'autonomie de la volonté à la base des actes juridiques, devrait être le garant d'une liberté première des sujets de droit, leur permettant de choisir, en toute habilité, les régimes légaux et réglementaires qui sont les moins contraignants et les moins coûteux pour eux. *A fortiori*, il en va ainsi quand le choix d'utilisation de la loi favorable n'est pas directement dommageable à autrui, quand l'avantage retiré ne s'exerce pas au détriment d'un autre sujet de droit (...). Et pourtant, l'habilité n'est pas la fraude.

Au terme d'une longue réflexion, il nous est dès lors apparu justifié de prendre parti dans le sens d'une existence d'un concept et d'une certaine vision de la fraude à la loi, restrictivement comprise et organisée. Cette théorie constituerait un principe général de droit fondé, comme les autres mécanismes de fraude, dans le principe premier '*Fraus omnia corrumpit*', qui s'oppose aux comportements contraires à la bonne foi, dans sa conception subjective, est l'instrument de contrôle et de sanction des actes de fraude à la loi (...). En définitive et comme tout acte fraude-faute intentionnelle tombant dans le champ d'application du principe '*fraus*

¹⁴⁴ J.-F. ROMAIN, « La fraude à la loi dans la pensée du professeur Pierre Van Ommeslaghe ou comment se garder de certains excès de la fraude : réévaluation de l'arrêt de la Cour de cassation du 14 novembre 2005 », *op.cit.*, p.19.

¹⁴⁵ Trib. Luxembourg, 23 décembre 2015, *DAOR*, 2016, p.38.

¹⁴⁶ Cass. (1^{ère} ch.), 4 décembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, n° F.13.0165.F.

¹⁴⁷ N.VAN.DAMME, *op.cit.*, p.12.

omnia corrumpit', la fraude à la loi implique une volonté, une conscience et une intention, le cas échéant, dans la recherche d'un certain avantage, qui présente aussi ceci de particulier que le comportement qui la sous-entend n'est pas nécessairement dommageable directement à une autre partie ou à un tiers, mais peut l'être aussi à l'ensemble de la société et de son ordre juridique fondamental »¹⁴⁸.

Section 1. Comblar les lacunes du CoDT : quel rôle pour le législateur ?

1. La situation actuelle

La circulaire le précise « en toute hypothèse, l'autorité compétente exerce sa faculté d'appréciation du projet (...) surtout lorsque celui-ci peut être discuté. Dans ce cas, l'autorité compétente s'assure qu'un permis d'urbanisation est ou n'est pas requis »¹⁴⁹.

Il est tout d'abord essentiel, en présence de doutes concernant les divisions opérées, de solliciter l'avis de l'autorité administrative sur l'appréciation du dossier, notamment à la suite d'une notification circonstanciée de division, en particulier lorsque le notaire attire expressément son attention sur l'incertitude entourant la qualification de l'opération¹⁵⁰. Dès lors que le notaire tire la sonnette d'alarme, l'autorité administrative compétente serait alors tenue de répondre en pareil cas, en vertu de sa fonction de contrôle du respect de cette police administrative. L'administration doit apprécier, de manière concrète, au regard de la situation réelle qui se présente sur le terrain au moment de la division. Concrètement, nous pensons cependant qu'il incombe à l'autorité, investie du pouvoir de contrôle, de supporter la charge de la preuve : il lui appartiendrait, par exemple, de démontrer l'existence d'une fraude. L'autorité publique doit démontrer l'intention de conception et ne peut pas la présumer, sauf en présence de situations exceptionnelles. La question de la preuve et l'appréciation du contexte en pareil dossier joueront un rôle essentiel puisque le critère de l'intention réelle des parties constitue un élément d'appréciation indispensable.

Au regard de cette analyse, il nous semble que la procédure actuelle comporte cependant une lacune. Lorsque l'administration de l'urbanisme reçoit un avis de division de la part du notaire, cette dernière a plusieurs options : soit elle émet un avis négatif en répondant au demandeur que la division projetée ne peut être envisagée en raison des motifs qu'elle justifie dans sa réponse, soit elle répond qu'elle n'émet pas d'objection, soit elle s'abstient de répondre dans le délai qui lui est imparti¹⁵¹. Si l'administration estime avoir des observations à émettre sur le projet de division, elle notifie celles-ci au notaire, à titre de renseignements. Cette réponse n'est, pour l'instant, pas une obligation mais une faculté dont disposent les autorités concernées¹⁵². Il nous semble pourtant que l'administration devrait être tenue de répondre afin de clarifier les possibles situations frauduleuses qu'elle semble pourchasser. En rendant

¹⁴⁸ J.-F. ROMAIN, *Théorie critique du principe général de bonne foi en droit privé*, *op.cit.*, p.459.

¹⁴⁹ Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46942.

¹⁵⁰ J.VAN YPERSELE, « La vente et les infractions urbanistiques », *La vente : Spécificités régionales*, Conseil Francophone de la Fédération Royale du Notariat Belge, Lundi 4 juin 2012, Bruxelles Conseil Francophone de la Fédération Royale du notariat belge (éd.), 2012, n°26 ; Liège, *J.L.M.B.*, 1990, p.1419.

¹⁵¹ Co.D.T., article D.IV.102, §1^{er}, alinéa 2.

¹⁵² P.-Y., ERNEUX et B.PÂQUES, *op.cit.*, p.40.

facultative la réponse de l'administration, on laisse la porte ouverte à de futures contestations mais également, à une insécurité juridique pour les particuliers¹⁵³. On comprend alors peu l'intérêt de créer des dispositions légales autorisant expressément ces divisions et organisant une procédure obligatoire de notification au Collège et au Fonctionnaire délégué si leur réponse est facultative. Pourtant, beaucoup d'auteurs estiment que la non-réponse de l'autorité administrative ne peut être interprétée comme un assentiment de sa part, ni permettre la mise en cause de sa responsabilité¹⁵⁴.

2. Une situation équilibrée

Le droit fiscal vient à nouveau à notre rescousse : afin de rechercher un meilleur équilibre entre l'efficacité de la lutte contre l'évasion fiscale et l'impératif juridique des contribuables à choisir la voie la moins imposée, le législateur a alors décidé d'agir en créant une nouvelle disposition générale anti-abus¹⁵⁵. Depuis 2012, l'article 344, §1er, alinéa 1^{er} du Code des impôts sur les revenus (CIR/92) introduit une mesure selon laquelle certains actes ou ensembles d'actes juridiques peuvent être déclarés inopposables à l'administration fiscale. L'alinéa 2 précise l'élément matériel de l'abus fiscal et distingue deux types de comportements fautifs : soit le contribuable se place volontairement en dehors du champ d'application d'une disposition fiscale, en méconnaissant son objectif ; soit il reste dans les limites formelles de la norme mais détourne l'avantage fiscal prévu à des fins qui ne correspondent pas à l'intention du législateur¹⁵⁶. Dans les deux cas, c'est à l'administration de prouver l'existence d'un tel abus. L'alinéa 3 introduit un élément moral en permettant au contribuable de renverser la présomption d'abus en démontrant que les actes sont justifiés par des motifs légitimes. Enfin, à défaut de justification suffisante de la part du contribuable, l'alinéa 4 autorise l'administration à reconstituer la base imposable comme si les actes en question n'avaient jamais eu lieu¹⁵⁷.

Au vu des solutions déjà présentes au sein du droit belge, il y a lieu de s'interroger sur le silence du législateur et sur les lacunes qui résident dans le CoDT en matière de permis d'urbanisation. En effet, définir plus précisément les actes qui seraient déclarés comme frauduleux permettrait de ne laisser aucun « vide juridique » propice aux divisions notariales successives et donc, au contournement de l'obligation du permis d'urbanisation. Les articles qui sont actuellement en vigueur ne permettent pas de comprendre les objectifs, la *ratio legis*, puisque rien ne vient explicitement prohiber ces évitements. Dans ce cadre, peut-on réellement reprocher au particulier de procéder à des divisions notariales ? Il apparaît délicat de qualifier un comportement de frauduleux lorsque l'objectif poursuivi par les dispositions en vigueur n'est pas clairement exprimé par le texte lui-même¹⁵⁸.

De plus, lorsqu'aucune intention de conception urbanistique n'existe dans l'esprit du propriétaire mais qu'il opère, au cours de sa vie, plusieurs divisions successives : à quoi doit-il

¹⁵³ C-M., BECHET, *op.cit.*, p.20.

¹⁵⁴ M.PÂQUES, « La définition du lotissement et les autres divisions », *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, p.42.

¹⁵⁵ M.BOURGEOIS, *op.cit.*, p.184.

¹⁵⁶ L. DE BROE, *Vademecum Fiscale Falconis*, Malines, Kluwer, 2018, p. 38.

¹⁵⁷ CIR/92, article 344, §1^{er}, alinéa 1^{er}.

¹⁵⁸ Cass. (1^{ère} ch.), 16 juin 1936, *Pas.*, 1936, p. 297.

être attentif afin que l'on ne présume pas ses actes comme frauduleux ? A l'heure actuelle, le CoDT ne permet pas de répondre à ces différentes questions.

Il pourrait être judicieux de s'inspirer de ce qui a déjà été fait dans les autres branches du droit¹⁵⁹. Une procédure similaire à celle qui est utilisée en droit fiscal pourrait être appliquée en matière d'urbanisme : l'administration pourrait ainsi appréhender toutes les divisions qui lui sont soumises en y apportant une réponse circonstanciée et en y démontrant, le cas échéant, qu'elle présume une intention de conception urbanistique dans le chef du propriétaire. Le contribuable serait alors en mesure de démontrer la légitimité de ses actes. Ceci aurait ainsi pour effet de créer une véritable discussion entre le particulier et l'administration, ne laissant planer aucun doute sur ce qui adviendra. Dans le cas contraire, le doute pourrait alors profiter au particulier.

PARTIE III. RESOLUTION DU CAS D'ESPECE

Revenons au cas de Madame Lefèvre. L'enjeu est de déterminer si ses divisions notariales successives relèvent de l'article D.IV.2 du CoDT et, à défaut, pourraient être requalifiées en fraude au permis d'urbanisation.

En zone d'habitat, quatre lots (A à D) ont été créés sur une période de huit ans, au profit de tiers ou de proches. Bien que ces actes soient formellement indépendants, la question est de savoir s'ils traduisent une intention unifiée d'urbanisation.

Le critère quantitatif est donc rempli. En revanche, aucun élément ne permet d'établir une intention de conception urbanistique (critère subjectif). Le lot A répond à un besoin personnel, le lot B à une aide ponctuelle, et les lots C et D relèvent de logiques patrimoniales et familiales. Aucune coordination globale n'apparaît, et aucun projet de construction immédiat n'a été engagé. Il s'agit d'actes isolés, non d'un projet concerté. Pourtant, une lecture strictement objective pourrait conclure à l'obligation de permis.

Or, dans ce contexte, recourir à la théorie de la fraude à la loi serait excessif. Aucun indice ne révèle une volonté de contourner l'article D.IV.2. Au contraire, Madame Lefèvre agit dans le cadre des possibilités offertes par le CoDT, notamment par son article D.IV.102. Comme en droit fiscal, l'évitement d'une contrainte n'est condamnable qu'en cas d'abus ou de dissimulation, ce qui ne semble pas établi ici. Son comportement, dicté par des considérations ordinaires, ne saurait être qualifié d'« anormal ».

Dans ce type de situation, une mesure générale anti-abus, à l'image de celle existant en droit fiscal, pourrait offrir un cadre plus équilibré : permettre à l'administration de requalifier certains actes purement opportunistes, tout en laissant aux particuliers le soin de justifier la légitimité de leur démarche.

Dès lors, les divisions opérées par Madame Lefèvre ne justifient pas, en l'état, l'application de l'article D.IV.2 du CoDT. La mise en œuvre du mécanisme de l'article D.IV.2 du CoDT ne peut

¹⁵⁹ Les normes de droit public sont d'interprétation stricte et ne peuvent tolérer aucune analogie. Dans notre cas, il s'agit, justement, de créer une analogie afin de combler un vide juridique, de manière supplétive.

être déclenchée que sur la base d'une démonstration rigoureuse, tant factuelle qu'intentionnelle, de l'existence d'un projet d'ensemble. En l'état, une telle démonstration ne peut être raisonnablement soutenue.

Conclusion

Le CoDT désormais en vigueur n'a pas répondu à de nombreux questionnements, pourtant déjà vivants sous l'empire du permis de lotir. Il n'y a, dans le présent code, rien qui semble explicitement prohiber un contournement du permis d'urbanisation. Il devient alors compliqué d'incriminer les particuliers d'user de leur droit de choisir la voie qui leur sera la plus agréable juridiquement, le code leur laissant tout le loisir de le faire. A l'heure actuelle, admettre une théorie de fraude à la loi reviendrait à faire une généralité et, ce faisant, à créer des insécurités juridiques.

Cependant, il convient de ne pas oublier les objectifs du permis d'urbanisation et de ne pas tomber dans l'extrême inverse. Il n'y a pas non plus lieu d'admettre que des divisions et, *a fortiori*, des constructions, soient opérées de manière chaotique, créant ainsi un chancre urbain, au détriment de la société et de son organisation.

Ce travail a pour but d'interroger les contours du permis d'urbanisation à travers, notamment, l'un de ses concepts clés : la notion de « conception urbanistique ». Celle-ci est évidemment le socle de toute notre réflexion : comment prouver cette intention de conception et ce faisant, comment prouver l'intention frauduleuse ? En chercher le contenu suppose d'avoir au préalable défini ce qu'est la fraude, définition pourtant inexistante au sein du CoDT. Or, c'est justement pour identifier la fraude que l'on invoque l'intention frauduleuse. Il en résulte un raisonnement circulaire, qui rend cette approche conceptuellement insatisfaisante. C'est une tautologie, le serpent qui se mord la queue.

Les cartes sont entre les mains du législateur. Il lui appartient désormais de lever l'ambiguïté qui entoure la notion d' « intention de conception urbanistique » en identifiant avec clarté les situations qu'il entend qualifier de frauduleuses ; à défaut d'un tel encadrement, aucune sanction ne peut reposer sur des bases solides. À l'instar de l'article 334 du CIR/92 en droit fiscal, une meilleure définition des contours de la fraude urbanistique, assortie d'un véritable mécanisme de concertation entre l'administration et le particulier, permettrait de renforcer la transparence des opérations sans sacrifier les droits fondamentaux des administrés. Car tant que la norme reste floue, on ne peut légitimement incriminer le particulier qui, dans le respect du droit, choisit simplement la voie la moins contraignante.

BIBLIOGRAPHIE

DOCTRINE

Ouvrages

- AUGHET.Ch. et ERNEUX. P.-Y., *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2016.
- AFSCHRIFT. T., *L'évitement licite de l'impôt*, Bruxelles, Larcier, 2003.
- BORN. Ch.-H., JONGEN.F. et JANS.D., *La division d'un terrain sans permis en région wallonne. Prochain probable désarmement d'un piège à notaires*, D'urbanisme et d'environnement, Liber amicorum Francis Haumont, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- DE BROE.L , *Vademecum Fiscale Falconis*, Malines, Kluwer, 2018.
- DIEUX. X., *Le respect dû aux anticipations légitimes d'autrui*, Bruxelles, Bruylant, 1995.
- ERNEUX. P.-Y. (avec la collaboration de Ch.AUGHET)., *Le permis d'urbanisation en région wallonne et le droit des sols pollués en région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisés le 14 septembre 2010 par le Conseil Francophone de la FRNB, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- ERNEUX. P.-Y. et PÂQUES.B., *Le permis d'urbanisation*, Kluwer, 2011.
- GARABEDIAN.D. et KIRKPATRICK.J., *Le régime fiscal des sociétés en Belgique*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2003.
- HAUMONT.F., *L'urbanisme – La Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2021.
- HAVET.B., VANHUFFEL.A. et VINCENT.R (dir.), DE BAERE.M., DE HUIJS.A., DE SMET.G., HAVET.B., OZCAN.S., VANHUFFEL.A. et VINCENT.R., *Droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Région wallonne*, Limal, Anthémis, 2022.
- PÂQUES.M. et VERCHEVAL.C., *Droit wallon de l'urbanisme, - Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015.

- ROMAIN. J.-F., *Théorie critique du principe général de bonne foi en droit privé*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
- SOBRIE.S., *Procederen qualitate que*, Anvers, Intersentia, 2016.
- VAN OMMESLAGHE.P., *Traité élémentaire de droit civil belge*, t.3 : *Les obligations (seconde partie)*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1967.

Articles de revue

- AUGHET. Ch. et ERNEUX. P.-Y., « Le permis d’urbanisation , Premier commentaire. Une réforme qualitative », *Le droit de l’urbanisme et de l’environnement pour la pratique notariale*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp.5 à 37.
- AUGHUET, C., ERNEUX, P.-Y., et VAN YPERSELE. J., « Les divisions horizontales en Régions wallonne et bruxelloise », *A l’origine de la responsabilité du notaire. La préparation d’un dossier de vente et de succession*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 51 et suiv.
- BOUILLARD, P., DELNOY, M., HENRY, P., LAGASSE, D., ORBAN DE XIVRY, E., PAQUES, B., SECRETIN, J., TULKENS, F., VAN DAMME, N. et VAN YPERSELE, J., « Lettre ouverte – La réforme du permis de lotir en Wallonie, source d’une insécurité juridique majeure », *J.T.*, 2009, liv. 6373, pp. 762 et suiv.
- DELNOY.M et GOFFIN.M., « Le permis d’urbanisation dans le CWATUPE et dans l’avant-projet de CoDT », *Revue pratique de l’immobilier*, 2013, pp.51 à 105.
- DIEUX. X., « ‘Efficient Justice Hypothesis’ : Libres pensées sur une ‘Politique du Juge’ en droit économique », *Le magistrat et le professeur. Hommage à Walter Van Gerven*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 221 et suiv.
- GLANSDORFF.F., « L’intention frauduleuse requise par l’adage *fraus omnia corrumpit* », *R.C.J.B.*, 2018, pp.65 à 82.
- JAMAR.O., « Le permis de lotir », *L’urbanisme dans les actes*, Conseil francophone de la FRNB, Bruxelles, Bruylant, pp 499 à 510.

- LAGASSE.D., « Le permis d'urbanisation – Quel premier bilan un an après son entrée en vigueur ? », *Rev.not.belge*, 2012, pp.168 à 200.

- LEDOUX. J.-F., « Le permis de lotir, opérations exonérées du permis, fraude à la loi », *Les cahiers de l'urbanisme*, Liège, Mardaga, 2001, pp. 29 à 36.

- ONCLIN.F. et VERCHEVAL.C., « Le droit administratif notarial : Section 5 : Le point sur le permis d'urbanisation », *Chroniques notariales*, 2013, pp. 198 à 225.

- PÂQUES.M., « La destination, aspect subjectif du lotissement », *Les cahiers de l'urbanisme*, Liège, Mardaga, 2001, pp.42 à 60.

- PÂQUES .M., « La définition du lotissement et les autres divisions », *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp.42 et suiv.

- ROMAIN. J.-F., « La fraude à la loi dans la pensée du professeur Pierre Van Ommeslaghe ou comment se garder de certains excès de la fraude : réévaluation de l'arrêt de la Cour de cassation du 14 novembre 2005 », *J.T.*, 2018, pp.18 à 23.

- TAYMANS. J.-F., « Le statut administratif de l'immeuble vendu, quelle responsabilité notariale ? », *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil, questions d'actualités*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, p.147 et suiv.

- VAN DAMME.N., « L'inutilité de l'intention frauduleuse dans la théorie de la fraude à la loi. La fraude à la loi « Breyne » par détournement de l'association des copropriétaires », *R.G.D.C.*, 2019, pp. 3 à 28.

- VAN YPERSELE. J., « La vente et les infractions urbanistiques », *La vente : Spécificités régionales, Conseil Francophone de la Fédération Royale du Notariat Belge*, Bruxelles Conseil Francophone de la Fédération Royale du notariat belge (éd.), 2012.

- WERY.P. (dir.) et LENAERTS.A., « Le principe général du droit *fraus omnia corrumpit* : difficultés et possibilités en droit privé belge », *Théorie générale des obligations et contrats spéciaux, Questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp.9 à 58.

Sources trouvées sur internet

- AUGHET.Ch., ERNEUX. P.-Y. et VAN YPERSELE.J., « Les divisions horizontales en régions wallonne et bruxelloise », disponible sur <https://wery.legal/les-divisions-horizontales-en-regions-wallonne-et-bruxelloise>, 1er août 2016.
- CEDER.T., « Entrée en vigueur du permis d'urbanisation (le permis de lotir « nouvelle version) », disponible sur <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/articles/art-1675>, 10 juin 2011.
- VAN YPERSELE.J., « Les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, les infractions urbanistiques et les permis de régularisation : quelques récentes modifications en régions wallonne et bruxelloise », disponible sur <https://wery.legal/les-actes-et-travaux-soumis-a-permis-durbanisme-les-infractions-urbanistiques-et-les-permis-de-regularisation-quelques-recentes-modifications-en-regions-wallonne-et-bruxelloise>, 4 août 2016.
- SPW Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), « Le permis d'urbanisation VADE-MECUM », disponible sur https://www.uvcw.be/no_index/files/955-4048-.pdf, décembre 2011.
- SPW Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), « Les permis d'urbanisation », disponible sur <https://www.muva.be/uploads/file/PU>, 2009.

Autres

- ARNOULD.B., *La volonté d'évitement du permis d'urbanisation : une fausse bonne idée ? La vente de gré à gré sur saisie, une arme à double tranchant pour le notaire ?*, mémoire, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015, pp. 6 à 43.
- BECHET.C.-M., *L'application de l'article 90, §1^{er}, 3° du CWATUPE faisant suite à un partage partiel constitue-t-elle une fraude à la loi ?*, mémoire, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2014.

- BOURGEOIS.M., *Droit fiscal général – Fondements de droit fiscal*, syllabus, Université de Liège, 2022-2023.
- GOFFIAUX.P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- MATHY.I., SCHULTZ.G. (dir.) et BEYS.M., *Lexique juridique belge*, Bruxelles, Larcier, 2021.
- PÂQUES.M. et VERCHEVAL.C., *Droit wallon de l'Urbanisme – Depuis la réforme du CoDT*, syllabus, Université de Liège, 2023-2024.

JURISPRUDENCE

Conseil d'Etat

- C.E., 28 octobre 1981, Callens, *R.A.C.E.*, pp. 1434 et s.
- C.E. (13^{ème} chambre), 14 novembre 1996, n°63.053, SPRL Macogest et Gerandin.
- C.E. (16^{ème} chambre), 11 mars 1998, n°72.369, Ville de Huy.
- C.E. (13^{ème} chambre), 29 juin 2004, n°133.324, Freches et crsts.
- C.E. (13^{ème} chambre), 5 octobre 2006, n°163.246, Beeckmans et Cosemans.
- C.E. (13^{ème} chambre), 10 décembre 2009, n°198.821, Vierset.
- C.E. (6^{ème} chambre), 16 mars 2012, n°218.518, Pauquay.
- C.E. (13^{ème} chambre), 25 septembre 2012, n° 220.732, Van de Put et csrts.
- C.E. (13^{ème} chambre), 7 février 2013, n°222.420, Coeckelberghs.
- C.E. (13^{ème} chambre), 14 avril 2016, n° 234.398, Commune de Chastre.
- C.E. (11^{ème} chambre), 15 février 2024, n° 258.830, SA Etablissements Dumay-Mior.

Cour de Cassation

- Cass. (2^{ème} ch.), 6 juin 1961, Brepols, *Pas.*, 1961, I, p.1082.

- Cass. (3^{ème} ch.), 16 novembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, S.14.0097.F.
- Cass. (1^{ère} ch.), 4 décembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, n° F.13.0165.F.
- Cass. (1^{ère} ch.), 7 mai 2020, *R.G.* n° C.19.0273.N.

Autres juridictions

- Liège, 16 janvier 2017, *J.L.M.B.*, 2019.

Juridictions étrangères

- Trib. Luxembourg, 23 décembre 2015, *DAOR*, 2016, p.38.
- T.F., 26 février 2013, n°4A_609/2012, n°3 (Suisse).
- T.F., 15 février 2016, n°4A_428/2016 (Suisse).

LEGISLATION

Les actes normatifs

- Loi du 25 Ventôse an XI (16 mars 1803) contenant organisation du Notariat, dite « Loi de Ventôse ».
- Loi organique du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962.
- Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 2 juin 2009.
- Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation, *M.B.*, 19 juillet 2010, pp. 46936 – 46944.

Les travaux parlementaires

- Proposition de loi portant le Livre 1^{er} « Dispositions générales » du Code civil, développements, *Doc., Ch.*, 2020-2021, n° 1805/001, p.24.
- Proposition de décret visant à réformer la demande d'un permis de lotir, développements, *Doc., Parl., w.*, sess. ord. 2008-2009, n°1, p.2.
- Avis de la section législation du Conseil d'Etat donné le 25 février 2009, *Doc., Parl., w.*, sess. ord., 2008-2009, n°972/1, pp.57 et suiv.
- Avis de la section législation du Conseil d'Etat, *Doc., Parl.w.sess.ord.* 1996-1997, n°233/1, pp. 70 et suiv.

Annexe

Évolution des divisions du terrain de Madame Lefèvre

